



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**JULIO CESAR NASCIMENTO**

**CICLOS ECONÔMICOS E FINANCIAMENTO DO DIREITO HUMANO À  
EDUCAÇÃO NO BRASIL: ANÁLISE DO FUNDEB (2007-2019)**

**CAMPINAS - SP**

**2024**

**JULIO CESAR NASCIMENTO**

**CICLOS ECONÔMICOS E FINANCIAMENTO DO DIREITO HUMANO À  
EDUCAÇÃO NO BRASIL: ANÁLISE DO FUNDEB (2007-2019)**

Tese apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do Título de Doutor em Desenvolvimento Econômico, na área de Padrões e Estratégias de Desenvolvimento.

**Supervisor/Orientador:** Prof. Dr. Pedro Linhares Rossi

**Co-supervisor/Coorientadora:** Profa. Dra. Theresa Maria de Freitas Adrião

ESTE TRABALHO CORRESPONDE A  
VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA  
PELO ALUNO JULIO CESAR  
NASCIMENTO, E ORIENTADO PELO  
PROF. DR. PEDRO LINHARES ROSSI.

**CAMPINAS - SP**

**2024**

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)  
Biblioteca do Instituto de Economia  
Neiva Gonçalves de Oliveira - CRB 8/6792

N17c Nascimento, Julio Cesar, 1994-  
Ciclos econômicos e financiamento do direito humano à educação no Brasil : análise do FUNDEB (2007-2019) / Julio Cesar Nascimento. – Campinas, SP : [s.n.], 2024.

Orientador(es): Pedro Linhares Rossi.  
Coorientador(es): Theresa Maria de Freitas Adrião.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Economia.

1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Brasil). 2. Educação. 3. Direitos humanos. 4. Escola neoclássica de economia. 5. Financiamento. 6. Ciclos econômicos. I. Rossi, Pedro Linhares, 1981-. II. Adrião, Theresa Maria de Freitas, 1965-. III. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Instituto de Economia. IV. Título.

Informações complementares

**Título em outro idioma:** Economic cycles and financing of the human right to education in Brazil : analysis of FUNDEB (2007-2019)

**Palavras-chave em inglês:**

Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Appreciation of Professionals in Education (FUNDEB)

Education

Human rights

Neoclassical school of economics

Financing

Business cycles

**Área de concentração:** Padrões e Estratégias de Desenvolvimento

**Titulação:** Doutor em Desenvolvimento Econômico

**Banca examinadora:**

Theresa Maria de Freitas Adrião [Coorientador]

Kaio Sousa Mascarenhas Pimentel

Jose Quibao Neto

Ana Luíza Matos de Oliveira

Jose Marcelino de Rezende Pinto

**Data de defesa:** 29-11-2024

**Programa de Pós-Graduação:** Desenvolvimento Econômico

**Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)**

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-1739-8313>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/8926853135620491>



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**JULIO CESAR NASCIMENTO**

**CICLOS ECONÔMICOS E FINANCIAMENTO DO DIREITO HUMANO À  
EDUCAÇÃO NO BRASIL: ANÁLISE DO FUNDEB (2007-2019)**

**Orientador: Prof. Dr. Pedro Linhares Rossi**

**Coorientadora: Profa. Dra. Theresa Maria de Freitas Adrião**

**Defendida em 29/11/2024**

**Comissão Julgadora**

**Profa. Dra. Theresa Maria de Freitas Adrião – PRESIDENTE**

**Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)**

**Prof. Dr. Kaio Sousa Mascarenhas Pimentel**

**Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)**

**Dr. José Quibao Neto**

**Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)**

**Dra. Ana Luíza Matos de Oliveira**

**Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal)**

**Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto**

**Universidade de São Paulo (USP)**

A ata de defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.

## AGRADECIMENTOS

Escrever acerca de educação e direitos humanos é além de um tema de pesquisa para mim, pois foi a partir dos avanços destes e por via do Estado e, mais especificamente, pela educação, que foi possível mudar a trajetória, a princípio, escrita para mim.

Ser do sertão do Ceará e filho de uma mãe agricultora - com todas as vulnerabilidades socioeconômicas possíveis - e chegar aos ambientes de privilégios do Brasil não foi fácil, ao contrário, foram muitos os desafios. Mas treze anos se passaram desde o momento em que recebi a tão sonhada aprovação para cursar Ciências Econômicas numa universidade federal fora do meu estado de origem. Nunca imaginei – nem nos meus melhores sonhos - que aquele ônibus de oito horas do Ceará para a Paraíba me trouxesse até um doutorado em uma das melhores universidades do país. Por isso, gostaria de agradecer a todos aqueles que de alguma forma cruzaram meu caminho nesse percurso, além dos movimentos sociais que lutaram e continuam lutando pelas políticas necessárias para incluir os esquecidos do Brasil.

Um agradecimento especial a uma pessoa e às instituições que foram fundamentais para que eu chegasse até este momento: minha mãe Lauda Nascimento e as políticas públicas inclusivas. Sem o apoio destes, com certeza não seria possível concluir um doutorado, pois, em um país das desigualdades, como o Brasil, ser escolhido pelo sistema é um privilégio.

Agradeço aos que de perto ou de longe foram fundamentais: à minha tia Edileuza Santiago (minha maior inspiração, foi com ela que percebi que poderia ser possível), às minhas amigas Luana Ribeiro, Thamara Guimarães, Ohanna Larissa, Charliane Almino, Stephany Mariote, Bruna Silva, Fátima Maria, dentre outras/os.

Agradeço aos meus orientadores Pedro Rossi e Teresa Adrião pela orientação e seus esforços de orientar um tema muito importante, mas tão desafiador. Também agradeço à banca examinadora, por ter aceitado o convite e pelas suas contribuições, além de toda a equipe da Unicamp, desde técnicos a professores. Gostaria de aproveitar este momento para agradecer à Professora Dra. Janine Silga, por me receber como doutorando visitante na Faculdade de Direito na Dublin City University (DCU – Irlanda) e a Professora Dra. Julia Rodriguez da Faculdade de Direito da Universidade Externado de Colombia (UEC).

Espero que esta tese e minha formação sejam objeto de luta por justiça social mais profunda e melhor do que aquela que me trouxe até este momento.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa é analisar o financiamento da educação básica no Brasil (especificamente o Fundeb) e o impacto dos ciclos econômicos em seu funcionamento. A hipótese do trabalho é que as regras orçamentárias e as concepções em torno do papel do Estado no financiamento do direito à educação tendem a desconsiderar o impacto do ciclo econômico. Com este objetivo, foram desenvolvidos três capítulos. O primeiro capítulo apresenta uma análise teórica e conceitual que compara a visão econômica, representada pelo aparato metodológico neoclássico, com a abordagem dos direitos humanos no que se refere ao papel do Estado no financiamento do direito à educação. Essa análise identifica conflitos entre a abordagem do direito humano e a da economia neoclássica. O segundo capítulo apresenta uma análise do aparato legal brasileiro referente à educação e os resultados apontam que há influências das duas abordagens (direitos humanos e economia neoclássica) no aparato legal do Brasil relacionado à educação, destacando que a economia neoclássica pode impactar em possíveis ameaças para a garantia do direito à educação, a exemplo do formato de financiamento da educação no Brasil. Por fim, o terceiro capítulo analisa empiricamente os impactos dos ciclos econômicos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEB). Os dados utilizados para a análise são gastos do FUNDEB de 2007-2019 e Produto Interno Bruto (PIB) de 2006-2019; as evidências apontam para impactos dos ciclos econômicos no FUNDEB, assim, em momentos de crises econômicas há uma tendência de redução do Fundo, ameaçando o orçamento para a realização do direito à educação no Brasil. No entanto, apesar de o fundo acompanhar a variação das receitas que o financiam, há um componente no FUNDEB que se mostrou anticíclico nos últimos anos: a complementação da União. Neste sentido, o trabalho propõe que a complementação da União leve em consideração a variação de receita de cada estado, potencializando seu impacto anticíclico.

**Palavras-chave:** Educação; Direitos Humanos; Economia Neoclássica; Financiamento; Ciclos Econômicos; FUNDEB.

## ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the financing of the right to education in Brazil (on focus on Fundeb) and the impact of economic cycles on it. The working hypothesis is that budgetary rules and conceptions surrounding the role of the State in financing the right to education tend to disregard the impact of the economic cycle. With this objective, three chapters were developed. The first chapter presents a theoretical and conceptual analysis that compares the economic vision, represented by the neoclassical methodological apparatus, with the human rights approach with regard to the role of the State in financing the right to education. This analysis identifies conflicts between the human rights approach and that of neoclassical economics. The second chapter presents an analysis of the Brazilian legal apparatus on education, the results indicate that there are influences of both approaches (human rights and neoclassical economics) on Brazil's legal apparatus related to education, in particular, the neoclassical economy can impact on possible threats to guaranteeing the right to education, such as the format of education financing in Brazil. Finally, the third chapter presents an empirical analysis of the impacts of economic cycles on Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEB). The data used for the analysis are from FUNDEB from 2007-2019 and GDP from 2006-2019, the evidence points to impacts of economic cycles on FUNDEB, thus, in times of economic crises there is a tendency to reduce the Fund, threatening the budget to realize the right to education in Brazil. However, despite the fund following the variation in the revenues that finance it, there is a component in FUNDEB that has proven to be countercyclical in recent years: the complementation of the Union. In this sense, the work presents a proposal for the complementation of the Union to take into account taking into account the variation in revenue of each state, enhancing its countercyclical impact.

**Key-words:** Education; Human rights; Neoclassical Economics; Financing; Economic Cycles; FUNDEB.

## LISTA DE QUADROS

|  |     |
|--|-----|
| <b>Quadro 1</b> - Conflitos de linguagem entre direitos humanos e economia neoclássica                             | 30  |
| <b>Quadro 2</b> - Perspectiva do direito humano e da Economia neoclássica da Educação                              | 45  |
| <b>Quadro 3</b> - Alíquotas da vinculação de recursos para educação no Brasil                                      | 60  |
| <b>Quadro 4</b> - Perspectiva do direito humano, da economia neoclássica e do aparato legal brasileiro da Educação | 68  |
| <b>Quadro 5</b> - Escala de implantação financeira do FUNDEB – 2007/2020   | 86  |
| <b>Quadro 6</b> - Síntese – Evolução do PIB e FUNDEB   | 123 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|  |     |
|--|-----|
| <b>Gráfico 1</b> – Ciclos econômicos   | 75  |
| <b>Gráfico 2</b> – Contribuição média para o FUNDEB – em % – período 2007/2019   | 90  |
| <b>Gráfico 3</b> – Produto Interno Bruto (PIB) – 2006-2019 – em reais – valores de 2019  | 93  |
| <b>Gráfico 4</b> – Variação anual do Produto Interno Bruto (PIB) do BRASIL 2006/2019 – em %  | 94  |
| <b>Gráfico 5</b> – FUNDEB – 2007-2019 – em reais – valores de 2019   | 95  |
| <b>Gráfico 6</b> – Variação FUNDEB – 2008-2019 – em %  | 97  |
| <b>Gráfico 7</b> – Complementação da União ao FUNDEB – 2007/2019 – em reais – valores de 2019  | 98  |
| <b>Gráfico 8</b> - Variação anual do FUNDEB total e por regiões do Brasil – 2008 - 2019 - em %   | 99  |
| <b>Gráfico 9</b> - Proporção da complementação da União ao FUNDEB por Estado – em % - 2007, 2009 - 2019  | 100 |
| <b>Gráfico 10</b> - Variação do FUNDEB total e do PIB do Brasil – 2008-2019 - %  | 101 |
| <b>Gráfico 11</b> - Variação do FUNDEB total e por regiões e do PIB do Brasil – 2008-2019 - em %   | 103 |
| <b>Gráfico 12</b> - Dispersão - correlação variação percentual do PIB total e do FUNDEB total – 2008 -2019   | 105 |
| <b>Gráfico 13</b> - Dispersão - correlação variação percentual do PIB estadual e do FUNDEB estadual – 26 estados - 2008 -2019                          | 106 |
| <b>Gráfico 14</b> - Complementação da União ao FUNDEB por ano e PIB por ano – variação % – 2007/2019   | 107 |
| <b>Gráfico 15</b> - Dispersão - variação do PIB e variação da complementação da União ao FUNDEB – 2007 -2019   | 108 |
| <b>Gráfico 16</b> – Dispersão – Correlação da variação do FUNDEB dos estados e do PIB dos estados (com complementação da União) - 2011-2019            | 109 |
| <b>Gráfico 17</b> – Dispersão – Correlação da variação do FUNDEB dos estados e do PIB dos estados (com complementação da União) - 2008-2019            | 110 |
| <b>Gráfico 18</b> – Dispersão – Correlação da variação do FUNDEB dos estados e do PIB dos estados (sem a complementação gradual do FUNDEB) - 2011-2019 | 111 |
| <b>Gráfico 19</b> – Variação do PIB e do FUNDEB sem complementação da União - Pará – 2008-2019 – em %  | 112 |
| <b>Gráfico 20</b> – Variação do PIB e do FUNDEB com complementação da União - Pará – 2008-2019 – em %  | 113 |
| <b>Gráfico 21</b> – Média da Variação do PIB e do FUNDEB - Pará – 2008-2019 – em %   | 113 |
| <b>Gráfico 22</b> – Dispersão – correlação da variação do FUNDEB e PIB – Pará - 2008-2019  | 114 |
| <b>Gráfico 23</b> - Proporção da complementação da União ao FUNDEB - Pará – em % - 2007, 2009 – 2019   | 115 |
| <b>Gráfico 24</b> Complementação da União ao FUNDEB por ano e PIB por ano - Pará – variação % – 2007/2019  | 116 |
| <b>Gráfico 25</b> Dispersão - variação do PIB e variação da complementação da União ao FUNDEB do estado do Pará – 2011 -2019                           | 116 |

## LISTA DE SIGLAS

ACNUDH – Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos

CAQI – Custo Aluno-Qualidade Inicial

CAQ – Custo Aluno-Qualidade

CESR – *Center for Economic and Social Rights*

CF – Constituição da República Federativa do Brasil

DF – Distrito Federal

DUDH – Declaração Universal de Direitos Humanos

EC – Emenda Constitucional

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundos 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 da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério

GTE – Gastos Totais em Educação

GEB – Gastos em Educação Básica Obrigatória

ICMS - Impostos Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômico

IPI - Imposto Sobre Produto Industriais

IPI-Ex - IPI exportação

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ITCMD - Imposto sobre Transmissão causa mortis e Doação

ITR - Imposto Territorial Rural

LC - Lei Complementar

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PIDESC – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PIB – Produto Interno Bruto

PNE – Plano Nacional de Educação

RFS – Regime Fiscal Sustentável

SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público brasileiro

SIOPE - Sistemas de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | 14 |
| <b>1 TEORIA ECONÔMICA E ABORDAGEM DOS DIREITOS HUMANOS NA EDUCAÇÃO</b> .....  | 17 |
| <b>1.1 Apresentação</b> .....   | 17 |
| <b>1.2 Abordagem dos direitos humanos na Educação</b> .....   | 18 |
| 1.2.1 Conceito de direitos humanos .....  | 18 |
| 1.2.2 Educação na perspectiva dos direitos humanos .....  | 21 |
| 1.2.3 Orçamento público e educação na perspectiva dos direitos humanos .....  | 26 |
| <b>1.3 Educação na abordagem da economia neoclássica</b> .....  | 30 |
| 1.3.1 Economia neoclássica e direitos humanos .....   | 30 |
| 1.3.2 Educação na abordagem neoclássica .....   | 33 |
| <b>1.4 Conflitos da perspectiva do direito humano <i>versus</i> economia neoclássica na Educação</b> .....  | 46 |
| <b>1.5 Considerações do Capítulo</b> .....  | 50 |
| <b>2 APARATO LEGAL DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: PRINCÍPIOS E FINANCIAMENTO</b> .....  | 51 |
| <b>2.1 Apresentação</b> .....   | 51 |
| <b>2.2 A educação no Brasil: princípios e diretrizes</b> .....  | 52 |
| <b>2.3 Financiamento da educação no Brasil</b> .....  | 59 |
| <b>2.4 Conflitos e convergências: aparato legal da educação no Brasil <i>versus</i> direitos humanos <i>versus</i> economia neoclássica</b> ..... | 68 |
| <b>2.5 Considerações do Capítulo</b> .....  | 71 |
| <b>3 CICLOS ECONÔMICOS E FUNDEB</b> .....   | 73 |
| <b>3.1 Apresentação</b> .....   | 73 |
| <b>3.2 Ciclos econômicos: definição e as perspectivas da teoria econômica</b> .....   | 75 |
| 3.2.1 Definição de ciclos econômicos .....  | 75 |
| 3.2.2 Ciclos econômicos nas perspectivas das teorias econômicas .....   | 76 |
| 3.2.2.1 Ciclos econômicas na perspectiva de Marx, Kalecki e Keynes .....  | 77 |
| 3.2.2.2 A visão <i>mainstream</i> de ciclos econômicos .....  | 82 |
| <b>3.3 FUNDEB</b> .....   | 86 |
| <b>3.4 Ciclos econômicos no Brasil e o FUNDEB</b> .....   | 93 |

|            |  |            |
|------------|--|------------|
| 3.4.1      | Identificação dos ciclos econômicos .....                              | 93         |
| 3.4.2      | Análise do FUNDEB .....  | 96         |
| 3.4.3      | Ciclos econômicos e FUNDEB .....                                       | 102        |
| 3.4.4      | Estudo de caso dos estados que receberam complementação da União ..... | 109        |
| 3.4.5      | Notas sobre as políticas de financiamento da Educação Básica.....      | 118        |
| <b>3.5</b> | <b>Considerações do Capítulo .....</b>                                 | <b>123</b> |
|            | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                       | <b>126</b> |
|            | <b>REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>131</b> |
|            | <b>ANEXOS .....</b>  | <b>142</b> |

## INTRODUÇÃO

No Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil (CF88) e a Lei de Diretrizes e Bases para Educação de 1996 (LDB96) destacam a educação como um direito e propõem um formato de financiamento público da educação no país, com reconhecimento da necessidade de custeio amplo na educação, que integra a garantia de saúde, alimentação, transporte, assistência e material escolar para todos os estudantes (Brasil, 1988; Brasil, 1996).

Apesar de o texto Constitucional de 1988, as leis específicas para educação no país e a literatura a respeito do direito humano à educação apontarem o que é necessário para garantir a realização desse direito humano, inclusive no tocante ao seu financiamento, Carreira e Pinto (2007), ao analisarem o caso brasileiro, apresentam que os problemas do sistema educacional são profundos: espaço físico inadequado para estudos, salários baixos e número de alunos por professor muito elevado, indefinição em relação à carreira, problemas relacionados à permanência dos alunos e outros.

Esta tese busca contribuir com uma análise da dimensão econômica do direito à educação e do financiamento público brasileiro da educação. O objetivo é integrar a discussão dos ciclos econômicos como um fator que pode impactar negativamente no financiamento adequado para a garantia do direito humano à educação no Brasil, em relação ao formato atual de financiamento público da educação.

A estrutura da tese encontra-se dividida entre dimensão teórica e empírica e análise e discussão das normas da educação no Brasil e seu financiamento. Na dimensão teórica, a finalidade é explorar a justificativa do financiamento da educação na perspectiva dos direitos humanos e da economia neoclássica, além de analisar o caso do sistema de financiamento público da educação no Brasil.

Na perspectiva empírica, busca-se avaliar os impactos dos ciclos econômicos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), sistema de financiamento, que é baseado em vinculações de despesas às receitas de impostos, o que pode ser afetado positivamente nos períodos de crescimento econômico com aumento de receitas de impostos e, por conseqüências, com mais recursos para o financiamento da educação; porém, nos momentos de crises econômicas, o efeito inverso pode ocorrer, ou seja, redução das receitas de impostos e dos recursos destinados à Educação Básica no Brasil.

Diante destas discussões, pergunta-se: quais são os mecanismos de financiamento da educação no Brasil e quais os princípios que acompanham esses mecanismos? Quais os impactos dos ciclos econômicos no orçamento público - especificamente no FUNDEB - para o financiamento do direito humano à Educação Básica obrigatória?

A hipótese é de que o financiamento da educação no Brasil (representado nesta pesquisa pelo Fundeb como importante componente de financiamento da educação no país), – sobretudo a regra baseada em vinculações - é pró-cíclico e não garante o direito à educação progressivamente, posto que no momento de crescimento econômico há mais financiamento e potenciais melhorias na educação, porém, em momento de retração econômica, ou seja, de crise econômica, geralmente acompanhada de políticas de austeridade econômica, há redução do financiamento para a educação, impactando negativamente na garantia progressiva do direito humano à educação no Brasil. Além disso, como hipótese, tem-se que a complementação da União atua, não propositalmente, de forma anticíclica, sendo um componente relevante no Fundeb para discutir política de financiamento.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o impacto dos ciclos econômicos sob o financiamento da educação no Brasil – especificamente o FUNDEB. Os objetivos específicos são: 1. Discutir a abordagem dos direitos humanos e a abordagem econômica referente à educação (Capítulo 1); 2. Investigar o direito humano à educação no Brasil e o sistema de financiamento da Educação Básica obrigatória do Brasil (Capítulo 2); 3. Analisar o orçamento público para o direito humano à educação no Brasil – especificamente o FUNDEB - à luz do sistema de financiamento da educação, regras fiscais e ciclos econômicos (Capítulo 3).

Quanto aos procedimentos metodológicos, no **Capítulo 1** discute-se a educação na perspectiva dos direitos humanos e da economia neoclássica, com o objetivo de analisar as justificativas para o financiamento da educação. A análise se concentra nas convergências e divergências no tratamento da educação nessas duas perspectivas.

Os recortes metodológicos de análises utilizados no **Capítulo 1** são: tratamento/ponto de partida da educação nas duas perspectivas teóricas (direitos humanos e economia neoclássica), objetivo/finalidade da educação, financiamento da educação, o sistema educacional e o papel do Estado e do mercado na educação. Por fim, foram comparados os resultados das discussões da perspectiva dos direitos humanos e da economia neoclássica da educação nos cinco recortes metodológicos supracitados. Os

resultados apontaram para uma divergência em todos os pontos de análise entre as duas perspectivas supracitadas.

No **Capítulo 2**, a análise se concentra no caso do financiamento da educação no Brasil, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF88) e da Lei de Diretrizes e Base para Educação de 1996 (LDB96) - textos base para discutir a educação e o sistema de financiamento público da educação no Brasil. Além desses documentos legais, baseamo-nos na literatura nacional a respeito do direito à educação e do financiamento da educação pública.

Os resultados do **Capítulo 2**, análise do caso brasileiro sobre educação, foram comparados com os resultados do Capítulo 1 (análise da perspectiva dos direitos humanos e educação neoclássica da educação), com o objetivo de constatar se há divergência e/ou convergência da perspectiva do direito humano à educação e/ou economia neoclássica com os caminhos adotados no Brasil, para o sistema educacional e seu financiamento. Essencialmente, o caso brasileiro se apresenta em sintonia com as discussões de educação numa perspectiva de direitos humanos, porém, em relação ao financiamento, há impactos, em algum grau, das discussões da teoria econômica ortodoxa.

No **capítulo 3** foi realizado uma análise empírica utilizando os dados do FUNDEB (2007-2019) – extraídos do Tesouro Transparente e deflacionados a preços de 2019 do IPCA, extraído do Banco Central - e PIB real (2006-2019) – extraído do Banco Central do Brasil -, foram analisados a partir desses dados o comportamento/variações. Sendo a variável PIB utilizada para mensurar os ciclos econômicos do Brasil. A hipótese da dinâmica do FUNDEB e os efeitos dos ciclos econômicos foram verificadas a partir de estatística, especificamente de descrições de dados e correlações.

A análise evidencia que, empiricamente, o orçamento da educação tem impactos dos ciclos econômicos. Esta evidência pode ser descrita pela análise do FUNDEB, que apresentou ter elevados impactos nos ciclos econômicos, sobretudo após 2011, visto que até 2010 as regras de financiamento do FUNDEB incluíam a participação gradual da União ao Fundo. Por fim, o resultado mostrou que a complementação da União é um componente anticíclico. Neste sentido, uma proposta que leve em consideração a complementação da União na variação de receita de cada estado pode potencializar seu impacto anticíclico, e afetar positivamente na busca de um financiamento adequado para a garantia do direito humano à educação.

# 1 TEORIA ECONÔMICA E ABORDAGEM DOS DIREITOS HUMANOS NA EDUCAÇÃO

## 1.1 Apresentação

O presente capítulo discute como a educação é tratada por duas abordagens teóricas: economia neoclássica e dos direitos humanos. Parte-se da hipótese de que há conflitos entre as duas abordagens e uma dificuldade no reconhecimento pleno da educação como um direito no arcabouço teórico da economia neoclássica, que domina a economia *mainstream*.

Após a Segunda Guerra Mundial, a construção histórica dos direitos humanos foi sintetizada na Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), para a qual os acontecimentos das guerras do século XX foram essenciais. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966 é outro relevante tratado multilateral relativo à proteção dos direitos humanos na atualidade, inclusive, quanto aos aspectos econômicos e sociais. Na DUDH e no PIDESC, a educação é um relevante componente para a efetivação dos direitos humanos, uma vez que é pauta essencial para a garantia de outros direitos.

A educação é um tema interdisciplinar que envolve para seu entendimento e sua realização diversas áreas, como as Ciências Econômicas. Atualmente, a posição econômica *mainstream* é a neoclássica, nessa abordagem, a valorização da educação tem ênfase no capital humano pautada nas externalidades positivas que a educação pode gerar. Essa abordagem econômica pouco ou quase nada buscou integrar os direitos humanos nas discussões teóricas e empíricas, ao contrário, como será apresentado, cria distanciamento deste tema, considerado como abordagem.

O objetivo deste capítulo é discutir a educação em duas perspectivas: a do direito humano e a da economia neoclássica. Essas foram escolhidas, pois, na economia, a abordagem dominante é a neoclássica, ou seja, tem influência significativa na economia real e influência nas discussões a respeito da educação. Por outro lado, a abordagem do direito humano é aquela defendida nesta tese.

Na perspectiva dos direitos humanos a análise foi realizada a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, e das contribuições de autores e organizações que abordam os direitos humanos e o direito humano à educação, como as

discussões de Cury (2002), Rizzi, Gonzalez, Ximenes (2011), Piovesan (2018), Adrião (2018), INESC (2017), Ramos (2018), Tomasevski (2018), Bohoslavsky (2019), dentre outros.

Na perspectiva da economia neoclássica, a análise se concentrará na abordagem teórica da economia neoclássica, a exemplo de Jevons (1996), Marshal (1996), Mincer (1958; 1962), Schultz (1962; 1964; 1973), Becker (1994), Friedman (2002), Hayek (1978, 2003).

Neste capítulo apresenta-se uma análise na perspectiva dos direitos humanos e da economia neoclássica, levando em consideração os seguintes recortes metodológicos: 1. Tratamento/ponto a respeito da educação; 2. Objetivo/Finalidade da educação; 3. Funções do Estado e mercado na educação; 4. O sistema educacional e 5. Investimentos/Financiamento em educação.

O capítulo tem como estrutura: 1.2 Abordagem dos direitos humanos sobre a Educação; 1.3 Educação na abordagem econômica neoclássica; 1.4 Conflitos da perspectiva do direito humano e da economia neoclássica sobre a educação e 1.5 Considerações do capítulo.

## **1.2 Abordagem dos direitos humanos na Educação**

### **1.2.1 Conceito de direitos humanos**

Numa perspectiva histórica, os direitos humanos têm origem na luta contra a opressão e a busca pelo bem-estar dos indivíduos com pilares na igualdade, liberdade e justiça, sua construção tem conteúdo desde o século VIII a.C. Diversas culturas contribuíram para compor o que na atualidade é conhecido como as normativas relacionadas à garantia dos direitos humanos. Essas normativas podem ser alteradas na história a partir das demandas sociais (Ramos, 2018).

Piovesan (2018), ao analisar autores que conceituam direitos humanos, como Norberto Bobbio e Hannah Arendt, aponta que o significado de direitos humanos é plural. Esse pluralismo de conceitos e abordagens acerca dos direitos humanos foram importantes para sua concepção contemporânea introduzida com a DUDH de 1948.

A partir da Segunda Guerra Mundial, o conceito moderno de direitos humanos incorporou valores libertários, religiosos, filosóficos, éticos e morais e são baseados em princípios de igualdade, justiça, liberdade, solidariedade e dignidade humana (INESC,

2017). Para Ramos (2018), direitos humanos “consistem em um conjunto de direitos considerado indispensável para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade. Os direitos humanos são os direitos essenciais e indispensáveis à vida digna.” (Ramos, 2018, p. 28).

Para Flores (2009), os direitos humanos, além da sua positivação, devem ter como objetivo a efetivação da dignidade humana.

Desse modo, os direitos humanos seriam os resultados sempre provisórios da luta sociais pela dignidade. Estenda-se por dignidade, não o simples acesso aos bens, mas que tal acesso seja igualitário e não esteja hierarquizado “a priori” por processo de divisão do fazer que coloquem alguns, na hora de ter acesso aos bens, em posições privilegiadas, e outros em situação de opressão e subordinação. Mas, cuidado! Falar de dignidade humana não implica fazê-lo a partir de um conceito ideal ou abstrato. A dignidade é um fim material. Trata-se de um objetivo que concretiza no acesso igualitário e generalizado aos bens que fazem com que a vida seja “digna” de ser vivida (Flores, 2009, p. 31).

Alguns anos após a Segunda Guerra Mundial, especificamente em 1948, firma-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) da Organização das Nações Unidas (ONU). Esta Declaração incluiu diversos direitos que são fundamentais para os seres humanos e que devem ser universais, como o acesso à cultura, ao trabalho e à educação, dentre outros.

De acordo com Piovesan (2018), a concepção contemporânea de direitos humanos foi incorporada na DUDH de 1948 e reiterada na Declaração Universal de Direitos Humanos de Viena, de 1993. Essa concepção surge como resposta às barbáries ocorridas durante o período do Nazismo.

É nesse cenário que se vislumbra o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea. Com efeito, no momento em que os seres humanos se tornam supérfluos e descartáveis, no momento em que vigora a lógica da destruição, em que é cruelmente abolido o valor da pessoa humana, torna-se necessária a reconstrução dos direitos humanos, como paradigma ético capaz de restaurar a lógica do razoável. A barbárie do totalitarismo significou a ruptura do paradigma dos direitos humanos, por meio da negação do valor da pessoa humana como valor-fonte do Direito. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução (Piovesan, 2018, p. 2-3).

De acordo com a Declaração Universal de Viena de 1993, as características dos direitos humanos - universalidade, interdependência, indivisibilidade e interrelacionalidade - são a base para orientar qualquer direito, como a educação. A Declaração, em seu parágrafo 5, afirma que todos

os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados. A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase. Embora se deva ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais (Declaração de Direitos Humanos de Viena, 1993).

Por universalidade, entende-se que os direitos são para todos, independentemente de qualquer situação, país e/ou cultura, portanto, sem restrições e sem distinções. Em relação à indivisibilidade, parte-se do fundamento de que não há hierarquia de direitos, já que todos são igualmente importantes. Nesse sentido, não há como dividir os direitos, ou seja, garantir meio direito ou alguns direitos (Ramos *et al.*, 2018).

Pelos princípios da interdependência e interrelacionalidade, considera-se que todo o conjunto de direitos deve ser garantido em sua totalidade, visto que todos têm importância na mesma magnitude para garantir uma vida digna, no que se refere às necessidades psicológicas, espirituais, de desenvolvimento e/ou físicas. Portanto, para a realização integral de um direito, deve-se garantir todos os demais, posto que todos os direitos são interdependentes, assim, se não garantir um direito todos os demais estão ameaçados, já que uma vida digna precisa do conteúdo de todos os direitos humanos (Ramos *et al.*, 2018). Além disso, é importante destacar que os direitos humanos têm superioridade normativa, ou seja, devem estar acima de outras regras, tendo preferenciabilidade (Ramos, 2018).

Segundo Piovesan (2018), a concepção contemporânea de direitos humanos é marcada pela universalidade e indivisibilidade.

A Declaração de 1948 vem a inovar ao introduzir a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos. Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos com o catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais (Piovesan, 2018, p. 3).

Além da DUDH, há outras declarações/protocolos que afirmam ou atualizam pactos internacionais de defesa dos direitos humanos, como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Convenção Europeia de Direitos Humanos, Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre Estabelecimento de uma Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Piovesan, 2014).

Dessas declarações/pactos, duas são relevantes para analisar o direito humano à educação em sintonia com o caso brasileiro e articulam-se mais diretamente ao tema desta tese: a DUDH e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Nesses dois documentos, o Brasil é signatário.

### 1.2.2 Educação na perspectiva dos direitos humanos

Como enunciado e com base na literatura acionada, o direito humano à educação será analisado a partir de cinco recortes metodológicos: 1. Tratamento/Ponto de Partida sobre a educação; 2. Objetivo/Finalidade da educação, 3. Funções do Estado e mercado na educação, 4. O sistema educacional; 5. Investimentos/Financiamento em educação.

O **Tratamento/ponto de partida** da abordagem do direito humano à educação postula tratá-la como um direito, que a sociedade deve garantir, independente de outros fatores e objetivos sociais. Tanto na DUDH como no PIDESC, a educação é tratada nesta perspectiva. Na DUDH, no artigo XXVI, tem-se que todos têm direitos à instrução. No PIDESC, há o reconhecimento do direito humano à educação no Artigo 13 “Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação” (PIDESC, 1966, art. 13). Segundo esse artigo, a educação é um direito de todos e deve ter como meta fortalecer os direitos humanos.

Como previsto no artigo 13 do PIDESC, a educação como um direito humano é reconhecida por todos os países que são signatários do Pacto, como o Brasil. Portanto, os países devem tratar a educação como um direito humano nas normativas, nas decisões de políticas públicas e utilizar como parâmetro os princípios de direitos humanos.

Na DUDH enfatiza-se a educação como meio para atingir a diversos objetivos dos direitos humanos.

Como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição (DUDH, 1948).

Em síntese, a DUDH, o PIDESC e os autores acionados no tocante à perspectiva dos direitos humanos abordam a educação como um direito. Com o entendimento da educação como um direito humano, os princípios de direitos humanos são norteadores para as normativas nacionais e para sua efetivação.

O **objetivo/finalidade** da educação na ótica dos direitos humanos é a garantia do direito para o usufruto da cidadania. Na DUDH, a educação deve estar de acordo com os ideais dos direitos humanos, em destaque o dever de promover a compreensão, tolerância e amizade entre as nações, as religiões e as raças. A finalidade desse direito é direcionada para o desenvolvimento da pessoa humano, fortalecendo direitos e liberdades individuais, como segue:

2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. 3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos (DUDH, 1948).

No PIDESC, os objetivos e as finalidades da educação convergem com a DUDH, como descrito no artigo 13:

1. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz (PIDESC, 1966).

Nesses artigos da DUDH e do PIDESC, constata-se que a garantia do direito humano à educação tem como objetivo/finalidade o desenvolvimento da pessoa humana para o exercício da cidadania e uma vida digna. Para garantir o direito humano à educação com esse objetivo/finalidade há discussões na ótica dos direitos humanos de como deve

ser realizado esse direito, quem deve ter a função de garantir, qual a importância do investimento e quem deve financiar o direito à educação.

**O sistema educacional** na perspectiva dos direitos humanos e para a garantia do direito à educação tem, de acordo com Tomasevski (2018), que incluir os princípios da disponibilidade, aceitabilidade, adaptabilidade e acessibilidade.

**Disponibilidade:** a educação deve ser garantida a todos com gratuidade, garantia de acesso e condições necessárias, como professores qualificados, material didático e instalações físicas, dentre outras. O Estado é o principal responsável na garantia desse direito (Rizzi; Gonzalez; Ximenes, 2011).

**Acessibilidade:** a educação pública deve ser garantida a todos com os atributos da não discriminação, acessibilidade material (escolas com acesso, locomoção e que sejam próximas das residências), acessibilidade econômica (educação deve ser gratuita a todos, ou seja, deve estar ao alcance de todos independentemente da situação econômica) (Rizzi; Gonzalez; Ximenes, 2011).

**Aceitabilidade:** a educação deve ser ofertada com qualidade e deve estar em sintonia com o contexto cultural, com métodos pedagógicos e qualificação do corpo docente. A educação com qualidade deve ser relacionada com pedagogia adequada, resultados de ensino e condições materiais. A educação deve ser aceitável pelas famílias e para os estudantes (Rizzi; Gonzalez; Ximenes, 2011).

**Adaptabilidade:** a educação ofertada deve se adaptar à realidade e às diferenças de religiões, culturas e costumes. Nesse sentido, a educação não pode ser estática, já que as condições sociais, econômicas, políticas e culturais são mutáveis e devem ser incluídas as particularidades regionais/locais em que a escola se estabelece (Rizzi; Gonzalez; Ximenes, 2011). Cury (2002) destaca:

A educação como direito e sua efetivação em práticas sociais se convertem em instrumento de redução das desigualdades e das discriminações e possibilitam uma aproximação pacífica entre os povos de todo o mundo. [...] A disseminação e a universalização da educação escolar de qualidade como um direito da cidadania são o pressuposto civil de uma cidadania universal (Cury, 2002, p. 261).

Tomasevski (2018) apresenta dez características para tratar a educação na ótica dos direitos humanos nos requisitos de disponibilidade, acessibilidade, adaptabilidade e aceitabilidade: desigualdade entre atribuições orçamentárias e obrigações legais; recursos destinados à educação; corpo docente; obstáculos legais, econômicos e administrativos

para os estudos (de começar, continuar e terminar); desigualdades de raça, gênero, étnica, religião, dentre outras formas de discriminação; obrigação do Estado de regular e exercer inspeção e vigilância na educação; ensino de acordo com os direitos humanos; aprendizagem de acordo com os direitos iguais para todos; coerência entre o direito à educação e outros direitos; educação para o exercício de direitos específicos.

A educação de qualidade surge como um componente fundamental para o objetivo de garantir o direito à educação, que deve ser seguido por todas as nações e com condicionantes adequados, como a criação de financiamento com padrão mínimo de qualidade e investimento por aluno apropriado em cada modalidade de Ensino Básico. Na relação custo-aluno, a qualidade deve conter condições adequadas de infraestrutura, valorização dos profissionais e acesso e permanência dos alunos (Carreira; Pinto, 2007).

Em síntese, o sistema de educação discutido na perspectiva dos direitos humanos indica que a educação deve ser ofertada primordialmente pelo Estado de forma gratuita e universal, e deve ter como características disponibilidade, aceitabilidade, adaptabilidade e acessibilidade.

Quanto às **funções do Estado e do mercado na educação e o investimento/financiamento em educação** é relevante citar os pressupostos de Ramos (2018), ao apontar que os direitos humanos, em sua essência, assim como todo direito, exprimem a ideia de exigir de terceiros determinadas obrigações. Esses terceiros podem se referir a particulares ou ao próprio Estado (Ramos, 2018). Na perspectiva dos direitos humanos, a educação deve ser de responsabilidade principal do Estado, portanto, o Estado tem função primária em relação à educação e o mercado tem função secundária.

O artigo XXVI da DUDH apregoa que todos têm direitos à instrução de forma gratuita e obrigatória, até pelo menos os graus fundamentais e elementares. A educação técnica deve ser acessível e a superior baseada no mérito.

1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, baseada no mérito (DUDH, 1948).

No PIDESC é prevista a obrigatoriedade da educação primária acessível e gratuita, inclusive para aqueles que não tiveram a educação primária, a educação deve ser fomentada e intensificada. Quanto à educação secundária e superior, devem ser acessíveis e, progressivamente, implementadas com gratuidade.

a) A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos; b) A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito; c) A educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito; d) Dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas que não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária; e) Será preciso prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente (PIDESC, 1966).

A partir do exposto, Cury (2002) destaca que a educação é relevante para o usufruto dos direitos civis dos cidadãos. Nesse sentido, o ensino primário obrigatório e gratuito para todos garantido pelo Estado é uma condição aos direitos civis. Essa tarefa do Estado tem diversos objetivos e um deles é garantir a igualdade de oportunidades nas sociedades desiguais, que nascem do conflito de distribuição capitalista de riqueza.

No PIDESC, a função do mercado na educação é alocada como secundária, como expressa o artigo 13, que trata da possibilidade de escolha por escolas não estatais, desde que a escola siga as prescrições do Estado de padrões mínimos. O artigo 13 destaca que as escolas públicas e privadas podem coexistir.

3. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais, de escolher para seus filhos escolas distintas daquelas criadas pelas autoridades públicas, sempre que atendam aos padrões mínimos de ensino prescritos ou aprovados pelo Estado, e de fazer com que seus filhos venham a receber educação religiosa ou moral que esteja de acordo com suas próprias convicções. 4. Nenhuma das disposições do presente artigo poderá ser interpretada no sentido de restringir a liberdade de indivíduos e de entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1 do presente artigo e que essas instituições observem os padrões mínimos prescritos pelo Estado (PIDESC, 1966).

Na perspectiva dos direitos humanos, o mercado aparece de forma secundária, e o destaque é direcionado ao Estado, como garantidor da educação, o mercado pode coexistir como ofertador da educação, desde que atenda às prescrições mínimas exigidas pelo Estado. Nessa abordagem, o Estado tem função primária de garantir a educação e exigir que o sistema educacional não estatal se baseie nos princípios de direitos humanos, com ênfase aos princípios de direito humano à educação.

A coexistência do Estado e mercado para a oferta educacional é controversa. Diversas interpretações desse tema consideram a privatização da educação como processos associados aos subsídios públicos à oferta educacional privada ou da indução a políticas de escolha da escola, e que podem gerar conflitos na própria garantia do direito (Adrião, 2018). As interpretações nesse sentido afirmam que a privatização impacta negativamente a garantia do direito à educação, e que o investimento em educação pelo Estado é imprescindível na garantia do direito humano à educação.

### 1.2.3 Orçamento público e educação na perspectiva dos direitos humanos

Há quatro princípios de direitos humanos na análise do orçamento público com o objetivo de garantia dos direitos: 1. Transparência e Participação social; 2. Não discriminação; 3. O uso máximo de recursos disponíveis; 4. Progressividade (ACIJ *et al.*, 2015; INESC, 2017; INESC; CESR; OXFAM, 2018; David, 2018).

Quanto à **Transparência e Participação Social**, o Alto Comissariado das Nações Unidas pelos Direitos Humanos (ACNUDH, 2012) descreve que um orçamento baseado nos princípios de direitos humanos deve levar em consideração a participação e a transparência. A participação popular engloba os princípios básicos dos direitos humanos:

Participar significa incidir politicamente das questões que dizem respeito à vida concreta das sociedades, mas, também, nos processos de tomada de decisão do Estado e dos governos. Essa incidência pode ser por meio de espaços institucionais de participação, por exemplo conselhos, conferências, etc; ou por espaços não institucionalizados, como, por exemplo, mobilizações, marchas, jornadas, negociações de pautas com o Estado, etc. (INESC, 2017, p. 87).

Para corroborar com esse argumento, o art. 8 §2 da Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento da ONU<sup>^</sup>, de 1986, descreve que “Os Estados devem encorajar a participação popular em todas as esferas, como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos” (ONU, 1986). Por esse princípio, segundo Lusiani e Saiz (2013), é necessário transparência do Estado e integrar a população nas decisões políticas.

Pelo princípio da **Não discriminação**, parte-se do reconhecimento da existência de diversas dimensões discriminatórias, atingindo, historicamente, as populações, seja pela raça, gênero, etnia, castas, religião, deficiência, migração, dentre outros (INESC, 2017; INESC; CESR; OXFAM, 2018). De acordo com o Artigo II §2 do PIDESC:

Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados e exercerão em discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação (PIDESC, 1966).

O orçamento público deve incluir a não discriminação como princípio, já que o processo de recolhimento de tributos pode afetar de forma positiva ou negativa a população, principalmente aquelas que são discriminadas. As políticas públicas devem ser adequadas para esse fim (não discriminação), a exemplo do menor recolhimento de tributos por mulheres negras e pobres, tornando o sistema tributário, além de mais progressivo, não discriminatório (INESC, 2017). Para ACIJ *et al.* (2020), a política fiscal pode ser utilizada como instrumento, com objetivo de eliminação de qualquer discriminação (ACIJ *et al.*, 2020).

Há no PIDESC princípios que podem ser utilizados como proposta para **investimento/financiamento** do Estado aos direitos humanos. O Artigo 2º do PIDESC aborda, especificamente, o **uso máximo de recursos disponíveis** para garantia dos direitos humanos:

Cada Estado-parte no presente Pacto compromete-se a adotar medidas tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente, nos planos econômicos e técnicos, até no máximo de seus recursos disponíveis, que visem assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas (PIDESC, 1966).

Por esse princípio, INESC (2018) e Bohoslavsky (2019) apontam que há formas de garantir orçamento público adequado para o financiamento dos direitos humanos, a exemplo das receitas que podem ser arrecadadas, e desde que a execução dos gastos tenha os princípios de direitos humanos respeitados.

Outro importante princípio, abordado na perspectiva dos direitos humanos – destaque desta tese –, é a **progressividade**. Para Piovesan (2008), na progressividade nos direitos humanos

[...] o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece a obrigação dos Estados de reconhecer e progressivamente implementar os direitos nele enunciados. Como afirma o Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: “Se a plena realização de relevantes direitos pode ser alcançada progressivamente, medidas nesta direção devem ser adotadas em um

razoavelmente curto período de tempo, após o Pacto entrar em vigor em relação a determinado Estado. Essas medidas devem ser deliberadas e concretamente alcançáveis, de forma mais clara possível, no sentido de conferir cumprimento às obrigações reconhecidas no Pacto”. Da obrigação da progressividade na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais decorre a chamada cláusula de proibição do retrocesso social, na medida em que é vedado aos Estados retroceder no campo da implementação desses direitos. Vale dizer, a progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais proíbe o retrocesso ou a redução de políticas públicas voltadas à garantia de tais direitos (Piovesan, 2008, p. 178).

Pelo princípio da **realização progressiva dos direitos**, considera-se que os direitos humanos devem ser sempre ampliados e, para aqueles direitos humanos obtidos, a ampliação representa a busca pela universalização de forma progressiva. Por ampliação dos direitos humanos entende-se também a possibilidade de criação de novos direitos. Para INESC (2017), o princípio da progressividade não deve ser utilizado como argumento para a não concretização dos direitos humanos.

De acordo com ACIJ *et al.* (2015), esse princípio tem extrema conexão com o uso da política fiscal adequada para a garantia dos direitos humanos.

A responsabilização de um Estado sobre se está a adotar medidas para alcançar progressivamente a realização dos direitos ESC da sua população, implica necessariamente a avaliação da sua política fiscal. Lacunas e deficiências na implementação de políticas e programas destinados a proteger, respeitar e cumprir os direitos econômicos, sociais e culturais são muitas vezes causadas por ou relacionadas com, financiamento inadequado ou ineficiente de tais políticas (ACIJ *et al.*, 2015, p. 6, tradução nossa).

Dentro do princípio da progressividade dos direitos, há o princípio do **não retrocesso social**. Por esse princípio, não é permitido adotar medidas que retrocedam no nível de direito que já passou pelo processo de progressividade. Um exemplo da possibilidade de retrocesso social são os cortes de orçamento que podem representar deterioração dos direitos humanos (ACIJ *et al.*, 2015):

O princípio da progressividade reconhece que, dadas as limitações de recursos, a plena realização dos direitos econômicos, sociais e culturais só pode ser alcançada gradualmente. Mas também estabelece que os Estados adotem, de imediato, todas as medidas adequadas, incluindo as orçamentais, para alcançar progressivamente a sua plena eficácia. A proibição da regressividade impede que os estados adotem medidas regressivas deliberadas, ou seja, medidas como cortes orçamentários que levam à deterioração do nível de cumprimento de um direito (ACIJ *et al.*, 2015, p. 6, tradução nossa).

Pelo princípio do não retrocesso social, Bohoslavsky (2019) destaca que, mesmo em período de crise econômica, o Estado precisa demonstrar que foram realizados todos

os esforços para mobilizar os recursos disponíveis. Para o autor, o Estado deve alocar de forma adequada o máximo de recursos disponíveis para a execução dos direitos previstos no PIDESC de 1966. Essa execução deve ser efetiva e o mais rápido possível.

Utilizar a política fiscal para maximizar seus recursos. Isso implica não apenas usar eficazmente os recursos existentes, mas também, quando necessário, incrementar sua renda em formas equitativas, sustentáveis e não regressivas. Devem usar o espaço fiscal disponível quando for verificada a existência de recursos que não estão sendo mobilizados, como os que se perdem em função da evasão e a elisão fiscal, a subutilização de impostos diretos progressivos, os gastos tributários mal desenhados e os fluxos financeiros ilícitos, ou solicitando assistência e cooperação internacional (ACIJ *et al.*, 2020, p. 16).

David (2018) destaca que nem todos os direitos passam pelo princípio da progressividade, visto que há direitos humanos que não devem ser utilizados na narrativa da gradualidade e falta de recursos como argumentos para o não cumprimento. Portanto, há direitos humanos que devem ter cumprimento imediato e efetivo, a exemplo da não discriminação.

Ao relacionar o uso máximo de recursos à progressividade dos direitos e ao não retrocesso, o Alto Comissário das Nações Unidas pelos Direitos Humanos (ACNUDH) sintetiza que:

Mesmo quando a plena realização de direitos como o direito à alimentação, à habitação, à educação e à saúde só será provavelmente alcançada de forma progressiva, os Estados têm a obrigação imediata de atingir um “nível mínimo essencial” desses direitos e de adotar medidas deliberadas, concretas e medidas específicas para alcançar a sua plena realização. Além disso, os Estados têm o dever de demonstrar que todos os seus recursos disponíveis, inclusive através de pedidos de assistência internacional, quando apropriado, estão a ser utilizados para abordar os direitos econômicos, sociais e culturais. Por outro lado, qualquer medida retroativa deliberada também requer a máxima consideração e deve ser plenamente justificada por referência à totalidade dos direitos garantidos no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e no contexto da utilização plena dos recursos máximos disponíveis. (ACNUDH, 2012, p. 14-15, tradução nossa).

Nessa perspectiva, a garantia dos direitos e os seus instrumentos para a efetivação devem ser progressivos. O financiamento adequado e progressivo é essencial para a garantia do direito humano à educação na perspectiva dos direitos humanos. Pelo princípio do não retrocesso social, o Estado não pode retroceder os avanços de direito humano à educação já conquistados, inclusive as regras de financiamento já alcançadas e os gastos públicos efetivados em educação não podem retroceder.

Em síntese, a abordagem dos direitos humanos tem como perspectiva o direito e objetivo/finalidade como a garantia dos direitos humanos. Com o objetivo de garantir o

direito à educação, a perspectiva dos direitos humanos designa que o sistema educacional seja baseado nos princípios da disponibilidade, aceitabilidade, adaptabilidade e acessibilidade. O Estado é alocado nessa perspectiva com funções primárias na garantia do direito humano à educação, enquanto o mercado tem função secundária. O investimento/financiamento da educação é primordialmente público, e deve incluir os princípios de direitos humanos, em destaque a progressividade.

### **1.3 Educação na abordagem da economia neoclássica**

#### 1.3.1 Economia neoclássica e direitos humanos

Neste tópico, será discutida a educação na perspectiva econômica neoclássica. Com esse objetivo, serão analisados os principais autores que contribuíram para o debate (Jevons, 1996; Marshal, 1996; Mincer, 1958; 1962; Schultz, 1962; 1964; 1973; Becker, 1994). Inicialmente, os pilares da economia neoclássica e os principais conflitos com os direitos humanos são descritos, na sequência, a análise se concentra especificamente na educação, em uma perspectiva da economia neoclássica.

De acordo com Dequech (2014), a economia neoclássica não é de fácil definição, visto que esta abordagem teórica mudou durante o tempo, além de o termo não ser utilizado por todos com o mesmo sentido. Como delimitação, economia neoclássica, em definição, é caracterizada pelo destaque da teoria em relação ao equilíbrio, da maximização da utilidade como critério da racionalidade e da negligência em relação à incerteza.

A economia marginalista ou neoclássica é inaugurada por Jevons, em 1871, com o lançamento da teoria da utilidade marginal. A economia neoclássica surge em um cenário caracterizado pelos problemas econômicos e sociais “sem soluções” após um século da Revolução Industrial, como os problemas da concentração de empresas (formação de monopólio) e da distribuição da riqueza que mantinha a pobreza como um grande problema. Nesse cenário, os marginalistas defendiam a alocação e distribuição de riqueza pela via do mercado (Brue, 2006).

As principais bases da economia marginalista abrangem a livre concorrência, o equilíbrio proporcionado pelas forças do mercado, a intervenção mínima do Estado, o comportamento econômico racional, a utilidade subjetiva, os preços orientados pela

demanda, a supremacia dos consumidores e a margem de lucro como indicador para as tomadas de decisões (Brue, 2006).

Branco (2009) analisa a diferença entre o tratamento dos direitos humanos e a abordagem econômica convencional. A análise realizada pelo autor relacionando os direitos humanos com a economia convencional é justificada por essa abordagem econômica ser a mais habitual no mundo real, e a influência efetiva nas relações econômicas e sociais. Para o autor, a abordagem econômica convencional é relutante em tratar os direitos humanos em suas formulações.

A economia convencional é caracterizada pelo utilitarismo em busca do equilíbrio (busca de maximização da utilidade do indivíduo – em geral, monetária - e a oferta e demanda regulam o processo), individualismo (busca de interesses pessoais isolados - a soma dos bem-estar individuais formam o bem-estar coletivo) e a formalização matemática (privilegia a análise quantitativa com redução da complexidade da sociedade, submetendo-a às leis da natureza) (Branco, 2009).

Para Branco (2009), a abordagem econômica neoclássica privilegia os desejos (alcançados a partir do poder de compra), a utilidade (busca por maximização da utilidade individual - em geral, monetária) e o individualismo (interesses pessoais impactam no bem-estar coletivo de forma positiva), contrapondo-se à abordagem dos direitos humanos. Para os direitos humanos, o direito deve ser garantido independente do poder de compra e perdas de direitos de alguns indivíduos não podem ser tolerados em benefícios de outros. Além disso, o próprio problema econômico - de que, como e para quem produzir - não interage com a abordagem do direito de distribuição com justiça (Branco, 2009).

Na economia neoclássica, a interação com os direitos humanos não é comum, ao contrário, a linguagem utilizada pela economia neoclássica pode culminar em violações de direitos humanos, como apresentam Rossi *et al.* (2021), conforme Quadro 1.

**Quadro 1** - Conflitos de linguagem entre direitos humanos e economia neoclássica

|                        |   |   |
|------------------------|---|---|
|                        |   |   |
| <b>Abordagem</b>       | Abordagem normativa que busca direitos universais que exigem equidade no acesso.                  | Parte de uma abordagem positiva para entender a alocação de recursos escassos. Nessa abordagem, a distribuição desigual de recursos é parte constitutiva de uma alocação eficiente. |
| <b>Objetivo social</b> | Múltiplo. A economia deve estar organizada de forma a garantir igualmente o conjunto de direitos, | Único. A economia deve estar organizada de forma a maximizar a utilidade social.  |

|                                |   |   |
|--------------------------------|---|---|
|                                | independentemente da existência de outros objetivos sociais   |   |
| <b>Objeto de análise</b>       | Direitos são garantidos a qualquer cidadão, independente de restrição orçamentária individual.  | Utilidade. Medida subjetiva de satisfação revelada pelas escolhas dos indivíduos a partir de sua dotação de recursos.         |
| <b>Bem-estar social</b>        | É uma realidade construída pela ação política e deve ser garantida pelo cumprimento de direitos e deveres de cidadãos e de responsabilidades coletivas. | É resultado de uma alocação eficiente de recursos, resultado de iniciativas individuais e não de uma reivindicação normativa. |
| <b>Ideal de justiça social</b> | Garantia plena dos direitos humanos.  | Garantia de direitos negativos e distribuição dos recursos sociais, por meio de mercados eficientes.                          |

Fonte: Rossi *et al.*, 2021.

Na perspectiva dos direitos humanos e da economia neoclássica há conflitos quanto à abordagem, ao objetivo social, objeto de análise, bem-estar social e ideal de justiça social. Quanto à abordagem, os conflitos já são existentes, enquanto no direito humano a abordagem é normativa, busca garantir direitos, na economia neoclássica a abordagem é positiva, com ênfase na alocação dos recursos escassos e alocação eficiente.

O objetivo social na perspectiva dos direitos humanos é múltiplo, com isso a economia deve organizar-se no intuito de garantir os direitos, enquanto na economia neoclássica o objetivo é único, maximizar a utilidade social. O objeto de análise também é diferente, os direitos humanos têm como objeto de análise os direitos que devem ser garantidos para todos; por outro lado, para a economia neoclássica, o objeto de análise é a utilidade com medida subjetiva de satisfação revelada pelas escolhas dos indivíduos, a partir de sua dotação de recursos. O bem-estar social, na ótica dos direitos humanos, tem foco no cumprimento dos direitos, enquanto na economia neoclássica o bem-estar social é resultado da alocação eficiente.

O ideal de justiça social na perspectiva dos direitos humanos é a garantia plena dos direitos humanos, enquanto na economia neoclássica o ideal de justiça social é a garantia de direitos negativos e a distribuição dos recursos sociais, por meio de mercados eficientes.

Como resultado, Branco (2009) e Rossi *et al.* (no prelo) mostram os conflitos de linguagem entre as perspectivas dos direitos humanos e a economia neoclássica. No caso da educação, como a abordagem neoclássica discute este tema? Há conflitos com a perspectiva dos direitos humanos?

### 1.3.2 Educação na abordagem neoclássica

Na atualidade, é comum pesquisas abordarem a educação como um capital humano gerador de externalidades positivas, a exemplo do crescimento econômico e dos retornos econômicos individuais. A teoria da economia neoclássica tem o **ponto de partida/trata** a educação nessa perspectiva, ou seja, a educação como um capital humano.

Becker (1994), um dos pais da teoria do capital humano, conceitua o capital humano como a junção de capacidades produtivas que podem ser adquiridas; essas competências impactam no sistema econômico, a exemplo do aumento da produtividade, ou seja, externalidades positivas. Para o autor, o capital é humano pela impossibilidade de separar as características que o indivíduo possui e que compõe como forma de capital, a exemplo das suas habilidades.

Blaug (1986), ao analisar as raízes da teoria do capital humano, identifica Adam Smith e Alfred Marshall como autores relevantes que contribuíram para o que na atualidade denomina-se teoria do capital humano, visto que foram autores que discutiram ideias iniciais acerca de educação nessa perspectiva que foi formalizado após a Segunda Guerra Mundial. Como descreve Paiva (2001), ao analisar o capital humano em uma perspectiva histórica, a abordagem da economia neoclássica da educação se torna importante no pós-guerra, fundamentalmente pela interpretação dessa perspectiva em relação aos efeitos positivos da educação no crescimento econômico, ou seja, das externalidades positivas.

Há diversos autores que contribuíram para a abordagem do capital humano na contemporaneidade e são considerados marco, como Gary Becker, Theodore Schultz e Jacob Mincer. Esses autores são essenciais para o desenvolvimento atual da teoria do capital humano, e são referências, direta e/ou indiretamente, para as pesquisas atuais baseadas na teoria do capital humano.

De acordo com Weale (1992), Schultz e Becker são os autores mais influentes na economia da educação. Para Fix (2018), as ideias tratadas na teoria do capital humano não são novas, Becker e Schultz lograram sucesso ao conectar, de forma consistente, a teoria do capital humano com a teoria neoclássica.

Para Blaug (1992), a teoria do capital humano é formalizada com as publicações de 1962, intituladas *Investment in Human Beings*. Para Monteiro (2016), esses *Papers* funcionam como uma espécie de manifesto e demonstram o alcance da teoria do capital

humano a partir de aplicações na educação, saúde, dentre outros itens. Schultz (1962), acerca dessas publicações de 1962, aborda que:

A estrutura analítica destes estudos permanece na proposição de que as pessoas melhoram as suas capacidades como produtores e como consumidores, investindo em si mesmas. Implica que nem todas as capacidades econômicas de um povo são dadas à nascença, ou aos catorze anos, quando alguns deles começam a trabalhar, ou numa idade posterior, quando alguns completam a sua escolaridade; mas que muitas destas capacidades são desenvolvidas através de atividades que têm os atributos de um investimento. Estes investimentos nas pessoas acabam por não ser triviais, pelo contrário, são de uma magnitude que altera radicalmente a medida habitual do montante da poupança e da formação de capital. Alteram também a estrutura dos salários e vencimentos e o montante dos rendimentos relativos aos rendimentos da propriedade (Schultz, 1962, p. 1, tradução nossa).

A partir do tratamento da educação como um capital humano, a economia neoclássica aponta que a educação tem como **objetivo/finalidade** as externalidades positivas. Pela interpretação da teoria do capital humano, os investimentos em educação têm como essência os retornos, ou seja, as externalidades positivas que a educação pode gerar. Nessa perspectiva, os investimentos em educação precisam ser comparados com outras formas de investimentos, com objetivo de concluir se valerá a pena realizá-lo (Weale, 1992).

A hipótese do Capital Humano foi proposta por Schultz (1963) e Becker (1964) e tem sido uma das mais influentes na área da economia da educação. Ela postula que um indivíduo escolhe a quantidade de tempo a dedicar à educação com base no retorno esperado e no custo esperado. Essa abordagem está principalmente preocupada com a escolha na educação e é menos relevante para a educação obrigatória. Um indivíduo incorre em dois tipos de custos ao se educar. Primeiro, há os custos diretos, como livros, taxas de matrícula, etc., e, em segundo lugar, os rendimentos perdidos. Os modelos de capital humano veem a escolha educacional como um investimento, em que os indivíduos se preocupam com as taxas de retorno. Se a taxa de retorno privada de um indivíduo para determinado nível de educação X exceder a taxa de juros, então é razoável para o indivíduo educar-se pelo menos até o nível X (Weale, 1992, p. 3. Grifos do autor, tradução nossa).

Mincer (1958) foi um dos precursores do pós Segunda Guerra Mundial em apontar os impactos dos investimentos em formação de trabalhadores na distribuição de renda, ou como os investimentos em formação e treinamento culminam em retornos econômicos para os indivíduos e, portanto, impactam na distribuição de renda.

O mesmo autor (1962) destaca que a instrução não significa, absolutamente, capital humano. Para o autor, a instrução formal, adquirida nas escolas, não

necessariamente significa treinamento como processo de formação de capital dos indivíduos, ou seja, de capital humano.

Quando o treinamento é visto como um processo de formação de capital nas pessoas, três grandes questões empíricas podem ser levantadas para a análise econômica: (1) Qual é o tamanho da alocação de recursos para o processo de treinamento? (2) Qual é a taxa de retorno desse tipo de investimento? (3) Quão útil é o conhecimento sobre esses investimentos para explicar características específicas do comportamento da força de trabalho? (Mincer, 1962, p. 50, tradução nossa).

Para Schultz (1964), a educação é a forma de investimento mais básica que se faz no ser humano. O autor também diferencia instrução (serviços ofertados pela via de educação primária e secundária) e educação (discorre de pesquisa que impacta em conhecimento) e defende que a educação pode ter impactos positivos no presente e no futuro no que se refere à renda.

Schultz (1973) considera que os investimentos em educação tornam os trabalhadores mais produtivos, gerando impactos em toda a economia. Para o autor, há como mensurar o capital humano em distintas regiões a partir de metodologia qualitativa (diversos atributos que impactam na produtividade, como a capacitação) e quantitativa (quantidade de população).

Para mensurar o capital humano, Schultz (1973) destaca que os custos de educação e anos de escolaridade no tempo são variáveis essenciais. Ao avaliar alguns casos, o autor chega à conclusão de que há evidências do nível de educação e os impactos positivos para os indivíduos e para os países, por exemplo, respectivamente, rendimentos individuais e crescimento econômico. Para o autor, investimentos em capital humano têm impactos na melhoria de vida da população:

Embora seja óbvio que as pessoas adquiram capacidades úteis e conhecimentos, não é óbvio que essas capacidades e esses conhecimentos sejam uma forma de capital, que esse capital seja, em parte substancial, um produto do investimento deliberado, desenvolvido no seio das sociedades ocidentais a um índice muito mais rápido do que o capital convencional (não humano), e que o seu crescimento pode muito bem ser a característica mais singular do sistema econômico. Observou-se amplamente que os aumentos ocorridos na produção nacional têm sido amplamente comparados aos acréscimos de terra, de homens-hora e de capital físico reproduzível. O investimento do capital humano talvez seja a explicação mais consentânea para esta assinalada diferença (Schultz, 1973, p. 31).

Para Becker (1994), os investimentos em educação findam em rendimentos e outros benefícios não monetários. Os benefícios não monetários compõem aspectos

sociais e culturais, como no controle da natalidade, na melhoria da saúde e na qualidade da democracia. Partindo desses impactos positivos dos investimentos em educação, o autor destaca a importância da educação de qualidade para todos, e que o governo deve ter um plano com esse objetivo (Becker, 1994).

De forma geral, na abordagem do capital humano, maior escolaridade significa maiores rendimentos. Esse resultado ocorre, para Becker (1994), posto que o aumento da escolaridade impacta na maior produtividade e, por conseguinte, em maiores rendimentos. Para o autor, o investimento em capital humano estimula a apreciação da literatura, música clássica, e maior propensão ao voto, dentre outros aspectos.

Essa visão acerca da educação, sua identificação com o investimento em capital, pode ter suas origens traçadas até Adam Smith, que correlaciona os salários dos trabalhadores com os esforço e custos requeridos para o aprendizado de suas profissões, explicitamente comparando trabalhadores mais especializados e treinados a “máquinas caras” (Brown; Lauder; Cheung, 2020). Um outro precursor dessa perspectiva é Alfred Marshall, um dos principais nomes da economia neoclássica, que apontava como causa para salários baixos a baixa produtividade do trabalho, a ser elevada a partir de uma melhora na educação dos trabalhadores. Mais do que isso, Marshall (1996) detalha em seus trabalhos os investimentos realizados por famílias de trabalhadores na educação de seus filhos, visando a uma melhor colocação destes no mercado de trabalho, numa linha que se assemelha aos estudos desenvolvidos pelos teóricos do capital humano na segunda metade do século XX (Brown; Lauder; Cheung, 2020).

A literatura recente acerca do capital humano, de acordo com Venniker (2001), concentra-se nas externalidades, denominadas de estáticas, dinâmicas e não pecuniárias. As externalidades estáticas são aquelas relacionadas à produtividade (exemplo: o aumento de capital humano aumenta a produtividade), as externalidades não pecuniárias são aquelas que não têm valor econômico/monetário (exemplo: efeitos da educação no crime) e as externalidades dinâmicas são relacionadas com tecnologia.

Essa categoria abrange as seguintes externalidades sugeridas na literatura (recente): primeiro, criar e adotar novas tecnologias é mais eficaz em níveis mais altos de capital humano; segundo, o aprendizado (pela prática) é mais eficaz com uma média mais alta de capital humano; e terceiro, a acumulação de capital humano é mais eficaz em grupos com o mesmo nível de capital humano prévio. A terceira externalidade não está relacionada ao nível médio de capital humano, mas à composição do capital humano. A literatura (muito recente) sobre este tema não será discutida aqui (Venniker, 2001, p. 49, tradução nossa).

Como discutem Brown, Lauder e Cheung (2020), a teoria do capital humano é um desdobramento da teoria econômica neoclássica. Segundo esta, o mercado seria o instrumento perfeito para a organização da sociedade, alocando da forma mais eficiente possível os recursos escassos dos quais dispõe a economia, permitindo aos diferentes agentes econômicos, a partir do mecanismo de preços, a maximização de sua utilidade com base nas suas preferências, objetivo último de todo e qualquer participante do mercado. A extensão dessa perspectiva para o campo da educação aproxima os investimentos de indivíduos e Estados em educação com os aportes financeiros realizados por firmas em capital, associando-os, portanto, a custos presentes e benefícios futuros, permitindo o cálculo de uma taxa interna de retorno relativa ao investimento (Psacharopoulos; Patrinos, 2004).

Nessa perspectiva, a teoria do capital humano se estabelece como uma perspectiva que extrapola para o campo da educação um referencial teórico próprio da economia neoclássica, limitando o processo de aprendizado a um investimento realizado tendo em vista expectativas de retorno, seja na forma de salários (no caso do trabalhador), seja na forma de crescimento, a partir do aumento de produtividade (no caso de um governo). Mais do que isso, a teoria do capital humano justifica a desigualdade entre os rendimentos dos trabalhadores com base não nos diferentes postos de trabalho que ocupam, mas no investimento realizado pelos indivíduos ou pelo Estado em educação, por meio do qual é possível a superação dessas desigualdades. Por fim, a teoria do capital humano justifica o investimento em educação com base no seu efeito positivo no crescimento, não em seu caráter enquanto direito humano ou processo de emancipação do indivíduo (Brown; Lauder; Cheung, 2020; Aziz, 2015).

Em síntese, o capital humano é a forma como a economia neoclássica trata a educação, e o objetivo/finalidade da educação são as externalidades positivas geradas para os indivíduos e para o sistema econômico. Portanto, a educação é um meio para atingir ao objetivo final de maximização do bem-estar, a ideia de maximização da utilidade é aplicada em todas as esferas, inclusive na educação.

A perspectiva da economia neoclássica se contrapõe à visão dos direitos humanos, visto que esta última trata a educação como um direito e com objetivo/finalidade de garantir o direito a todos, independente de outros objetivos, tais como a produtividade. Independente das externalidades, a garantia do direito é a justificativa na perspectiva dos direitos humanos, enquanto na teoria econômica neoclássica as externalidades são os fundamentos.

De acordo com Klees (2012), a teoria do capital humano reduz a educação aos retornos econômicos e o conhecimento se torna uma mercadoria; além disso, para esse autor (2020), a teoria do capital humano geralmente desconsidera a educação fora das relações de trabalho.

Bowles e Gentis (2014) indicam que a teoria do capital humano é limitada do ponto de vista analítico, dado que não inclui em seus estudos as classes sociais e os conflitos destas classes com o objetivo de aprofundar a explicação no tocante ao mercado de trabalho.

A teoria do capital humano, ao limitar sua análise à interação entre preferências dadas exogenamente, matérias-primas (capacidades individuais) e tecnologias de produção alternativas, exclui formalmente a relevância da classe e do conflito de classes para a explicação dos fenômenos do mercado de trabalho. No entanto, do nosso ponto de vista, fenômenos tão básicos como a estrutura dos salários, os atributos do indivíduo valorizados no mercado de trabalho e as relações sociais do próprio processo educativo só podem ser explicados por meio de uma análise explícita de classes (Bowles; Gentis, 2012, p. 221, tradução nossa).

Para Marginson (2017), a teoria do capital humano é metodologicamente fraca e falha em seus testes, visto que utiliza uma única lente teórica e com ferramentas matemáticas inadequadas, além de análise multivariada a partir de variáveis interdependentes. Para o autor, a teoria do capital humano não consegue explicar como a educação aumenta a produtividade, e os motivos pelos quais os salários se tornaram mais desiguais, representando, portanto, limitações da teoria do capital humano.

Já para Capocasale (2000), as bases da teoria do capital humano são questionáveis, sobretudo quanto ao destaque da teoria em relação à produtividade marginal dos fatores de produção e em relação à maximização da utilidade em ambiente de concorrência perfeita. Para o autor, não é razoável a suposição de competição perfeita, posto que esta não é a realidade da economia, além disso, a remuneração do trabalho não reflete a produtividade marginal do trabalho de forma clara.

A interpretação da economia neoclássica da educação é limitada, pois a concentração nas externalidades ao tratar de educação indica que, caso a educação não gerasse externalidades com eficiência para o sistema econômico, a educação não seria tratada como uma grande dimensão na teoria econômica neoclássica.

Como o objetivo/finalidade da educação na perspectiva da economia neoclássica são as externalidades positivas, em geral econômicas, **as designações para o sistema educacional** devem estar adequadas ao mundo do trabalho/negócios. Essa concepção é

recorrente desde os autores que construíram inicialmente a teoria neoclássica, como Marshall.

Marshall (1996), seguindo a tradição da economia neoclássica, trata a educação direcionada para o mundo do trabalho/negócios. Para o autor, a educação geral tem influência na eficiência industrial e é importante para o progresso. Ainda segundo esse autor, as vantagens vão além da eficiência no trabalho, pois há trabalhos para os quais a eficiência independe da instrução.

É verdade que há muitos tipos de trabalho que podem ser realizados com eficiência tanto por um operário sem instrução como por um educado; e que os ramos mais elevados da educação somente são de utilidade direta para os patrões, contramestres, e um número limitado de operários. Mas uma boa educação proporciona grandes benefícios indiretos, inclusive ao trabalhador comum. Serve para estimular sua atividade mental, para manter o hábito de uma curiosidade científica, para torná-lo mais inteligente, mais capaz e mais digno de confiança no trabalho comum, para aumentar o teor de vida em horas de trabalho e nas de lazer, sendo, assim, um meio importante de produzir riqueza material; ao mesmo tempo que, considerada um fim em si, não tem nada de inferior em relação a qualquer dos fins a que a produção de riquezas materiais pode servir (Marshall, 1996, p. 267).

Marshall (1996) reconhece os vários campos de conhecimento que constituem a educação - como educação artística, importante campo e que pode gerar eficiência industrial -, mas expõe que nem todas geram diretamente eficiência industrial.

A concepção da teoria neoclássica, por Marshall (1966), atribui um elevado peso ao sistema educacional direcionado, direta ou indiretamente, para os negócios.

A educação artística está num nível diferente do da educação do pensamento, pois enquanto esta quase sempre fortalece o caráter, não é raro que a primeira deixe de fazê-lo. No entanto, o desenvolvimento das faculdades artísticas do povo é, em si, um fim de mais elevada importância, e está se tornando um fator essencial da eficiência industrial. Aqui nos referimos quase exclusivamente aos ramos da arte que atraem à vista, pois embora a literatura e a música contribuam tanto, ou mais, para aumentar a plenitude da vida, o seu desenvolvimento não afeta, no entanto, diretamente os métodos dos negócios, os processos de manufatura e a habilidade dos artesãos, nem depende, tampouco, deles. (Marshall, 1996, p. 267).

Friedman (2002) aborda a educação em convergência com a teoria do capital humano, indicando que a preparação vocacional profissional é um tipo de investimento enquadrado como um capital humano comparável ao investimento em máquinas. O objetivo desse tipo de investimento é aumentar a produtividade econômica dos indivíduos e gerar retornos - como os retornos econômicos. Portanto, como o investimento em

educação objetiva gerar retornos econômicos, isso indica que, para esse autor, o sistema educacional deve ser direcionado para o mundo do trabalho/negócios, posto que é nos ambientes educacionais que os indivíduos buscam habilidades que os tornem produtivos.

Hayek (1978) também converge com a teoria do capital humano na análise a respeito da educação, abordando que não cabe discutir a quantidade de educação que deve ser fornecida para todos ou o tempo de escolaridade obrigatória; uma vez que tais aspectos dependeriam de fatores dos territórios, como as condições econômicas relacionadas à riqueza da região.

Não nos deteremos em considerar quanta educação deve ser fornecida a todos ou por quanto tempo todas as crianças devem ser obrigadas a frequentar a escola. A resposta deve depender, em parte, de circunstâncias específicas, como a riqueza geral da comunidade, o caráter de sua economia e, talvez, até mesmo as condições climáticas que afetam a idade da adolescência. Em comunidades mais ricas, o problema geralmente deixa de ser o de qual educação aumentará a eficiência econômica, passando a ser o de como ocupar as crianças, até que possam ganhar a vida, de uma maneira que as ajude a utilizar melhor seu tempo livre no futuro (Hayek, 1978, p. 382, tradução nossa).

Para o autor, a educação avançada, como a educação superior, não deve ser fornecida para todos, caso o objetivo seja obter o máximo de retorno econômico. Nesse sentido, apenas uma parcela da população deve obter educação superior.

A questão realmente importante é a maneira pela qual serão selecionados aqueles cuja educação será prolongada além do mínimo geral. Os custos de uma educação prolongada, em termos de recursos materiais e, ainda mais, de recursos humanos, são tão consideráveis, mesmo para um país rico, que o desejo de oferecer uma educação avançada a uma grande parte da população sempre entrará, em certo grau, em conflito com o desejo de prolongar a educação para todos. Também parece provável que uma sociedade que deseje obter o máximo retorno econômico de um gasto limitado com educação deva concentrar-se na educação superior de uma elite comparativamente pequena, o que, hoje, significaria aumentar a parte da população que recebe o tipo mais avançado de educação, em vez de prolongar a educação para um grande número de pessoas. No entanto, com a educação governamental, isso não parece viável em uma democracia, nem seria desejável que a autoridade determinasse quem deve receber esse tipo de educação (Hayek, 1978, p. 382, tradução nossa).

Essa concepção de Hayek (1978) é conflituosa com a perspectiva dos direitos humanos no tocante aos seus princípios da universalidade e progressividade, já que os fatores territoriais não devem ser utilizados como justificativa para a não progressividade na direção da universalização da educação, principalmente da Educação Básica. A

educação superior não pode ser vista como um cálculo econômico, e na perspectiva dos direitos humanos também deve passar pelo princípio de progressividade, gratuidade e com garantia estatal.

Em síntese, na perspectiva da economia neoclássica sobre o tema educação, o sistema educacional deve ser adequado ao mundo do trabalho/negócios. Como o objetivo é a eficiência do sistema econômico, a educação não deve ser ofertada para todos. Para essa abordagem, a dimensão econômica deve determinar as questões educacionais nas regiões – a exemplo dos anos de escolaridade obrigatória. Desta forma, a economia neoclássica é antagônica ao sistema educacional designado pelos direitos humanos, que compreende a educação e o sistema educacional a partir dos princípios de direitos humanos, sobretudo os princípios desenvolvidos para o direito à educação, a exemplo da disponibilidade, aceitabilidade, adaptabilidade e acessibilidade.

Em relação ao **investimento/financiamento da educação** e às **funções do Estado e mercado na educação**, na perspectiva da economia neoclássica, o investimento em educação deve ser realizado com o objetivo de gerar produtividade e eficiência para o sistema econômico, e o financiamento da educação deve ser principalmente individual/privado. Na abordagem da economia neoclássica, o mercado tem função primária na educação e o Estado função secundária. Esse entendimento é desde os autores que construíram inicialmente a teoria econômica neoclássica, como Jevons e Marshall.

Na visão de Jevons (1996), a educação deve ser analisada em relação aos retornos que podem ser obtidos no mercado de trabalho, um investimento passível de ser comparado com outras formas de investimento. Nessa percepção, o autor trata a educação das crianças como um não investimento, visto que não há retornos ou ganhos, já que, para o autor, não há impactos no trabalho e rendimentos futuros.

Não há nada mais importante do que obter idéias claras do investimento de capital ao longo da vida. Até que ponto, por exemplo, se investe capital no decorrer da educação — uma criança na escola primária, um menino no colégio secundário, um rapaz na universidade? Seguindo nosso princípio de que o adiantamento do prazer é a idéia fundamental, não há nenhuma dificuldade séria. O sustento e a educação de uma criança não restituem o investimento porque a criança não é capaz de ganhar nada. Portanto, não se está devotando ao futuro nenhum trabalho que poderia ser devotado ao presente. Quanto à comida e outros artigos necessários à subsistência da criança, eles são simplesmente o tanto de bens que os pais têm obrigação de fornecer. Quer a criança trabalhe ou não no futuro, a lei determina que seja mantida e irá, em último caso, providenciar seu sustento num asilo (Jevons, 1996, p. 228-229).

Para Jevons (1966), com a possibilidade de se obter ganhos na vida adulta (21-25 anos), pode-se considerar a educação como investimento. Mas antes de realizar os

investimentos em educação é necessário fazer avaliações, visto que investir em educação substitui os rendimentos presentes por rendimentos futuros, caso o indivíduo estivesse trabalhando e ganhando rendimentos.

Marshall (1996) aborda a importância de gerar oportunidades para a massa populacional, visto que o valor econômico de investir em um gênio que gerará impactos positivos na indústria pode cobrir os gastos em educação das regiões que realizam os investimentos, gerando aumento do bem-estar material, da saúde e da capacidade de trabalho. Mas, para o autor, as despesas em educação das crianças devem depender da capacidade e do desejo dos pais; segundo Marshall, há “gênios” que não se desenvolvem por falta de oportunidade, ocasionando um desperdício ao crescimento econômico. Para lidar com esse problema, o autor indica um sistema de bolsas de estudos para “os mais inteligentes”, com o objetivo de gerar aumento rápido da riqueza nacional.

As leis que governam o nascimento de um gênio são inescrutáveis. É provável que a percentagem dos filhos de operários dotados de aptidões naturais de uma ordem superior não seja tão grande como a dos filhos de pessoas que atingiram ou herdaram uma posição social elevada. Mas, como as classes operárias são quatro ou cinco vezes mais numerosas do que as outras tomadas em conjunto, não é impossível que mais da metade dos gênios que nasçam num país pertença a essa classe: e deles, a maior parte não se desenvolve por falta de oportunidade. Não há extravagância mais prejudicial ao crescimento da riqueza de uma nação do que esse desperdício, que faz com que se percam, num trabalho inferior, os homens de talento nascidos de pais pobres. Nenhuma mudança seria mais conducente a um rápido aumento da riqueza nacional como uma melhoria das escolas, especialmente dos ginásios, desde que essa melhoria viesse combinada com um sistema extensivo de bolsas de estudo que habilitassem os filhos mais inteligentes de um trabalhador a subir gradualmente de uma a outra escola, até que tivessem adquirido a melhor educação teórica e prática que a sua época fosse capaz de oferecer (Marshall, 1996, p. 267-268).

Nessa percepção está presente a ideia de um Estado com função secundária na educação, visto que a função estatal se limita a ofertar bolsa de estudos para uma parcela da população, o que entra em conflito com a perspectiva dos direitos humanos, que aloca o Estado como principal garantidor da educação para todos. A teoria econômica neoclássica se coloca em oposição à universalização dos serviços educacionais, sobretudo da educação superior, ao destacar que a educação financiada pelo Estado deva ser ofertada apenas para os indivíduos – denominados gênios - que gerem retornos para o sistema econômico.

Para os autores da economia neoclássica, a educação deve ser tratada como um investimento que gere retornos, principalmente econômicos. Quanto ao financiamento,

quando criança, os pais devem arcar com a educação, mas, na vida adulta, devem arcar com as despesas os próprios indivíduos que serão beneficiados economicamente com o investimento em educação. O Estado entra de forma secundária para o financiamento da educação nessa abordagem, com o objetivo de fornecer educação para os mais pobres; a justificativa para esse financiamento estatal é econômica, motivado pelos possíveis impactos no aumento da riqueza nacional. Para essa perspectiva teórica, deve-se realizar os investimentos em educação a partir da eficiência econômica desses mesmos investimentos.

Friedman (2002) aborda o papel do governo na educação, propondo uma separação entre educação e instrução, afirmando que os governos estão limitados à instrução. Para o autor, a alfabetização, o conhecimento e a ampla aceitação de valores por maior parte da população são necessários para uma sociedade democrática e estável. Friedman parte desses princípios para apontar a importância da educação para as crianças, destacando que todos da sociedade se beneficiam com o bem-estar social. Apesar do benefício social, para o autor, os custos dessa educação podem ser diretamente arcados pelos pais ou, em casos extremos, os custos podem ser financiados via subsídios do governo para os mais necessitados.

Ainda para Friedman (2002), é difícil justificar a nacionalização e a administração das instituições educacionais pelo governo, ou seja, o autor se posiciona contrário à administração pública e nacionalização do sistema educacional. O autor sugere, como alternativa, o governo financiar vales para serem utilizados em serviços educacionais privados, com ou sem fins lucrativos. A disponibilização de vales para a educação privada gera efeitos na competitividade das empresas, satisfazendo de forma mais eficiente as exigências do consumidor. A função do governo se limitaria a exigir padrões mínimos de qualidade a todas as instituições de ensino privado, visto que as escolas administradas pelo governo limitam a liberdade de escolhas.

Na percepção de Friedman (2002), para os níveis primário e secundário de educação, a combinação de escolas públicas e privadas pode ser uma solução. Na educação de nível superior, não há justificativas para a nacionalização desse nível educacional. Caso ocorra um sistema de educação público de Ensino Superior, não deve ser gratuito e precisa se inserir nas normas de competitividade do mercado, dado que a competição tornaria mais eficiente a utilização de seus recursos (Friedman, 2002).

Friedman (2002) defende a necessidade de realizar avaliações dos investimentos em educação antes de concretizá-los. À exemplo da preparação vocacional, deve-se

comparar os custos dos investimentos com os custos do período de treinamento e com os juros perdidos por adiar o período de trabalho. O financiamento desse tipo educacional pode ser realizado via empréstimos dos estudantes ao setor privado, visto que os indivíduos devem arcar com os custos dos seus investimentos, uma vez que os retornos são individuais (Friedman, 2002).

Segundo Friedman (2002), a intervenção do governo via financiamento, em impostos para treinamento vocacional profissional não é ideal, dado que o investimento tem que considerar o retorno extra que reponha ou compense a taxa de juros do mercado. Para o autor, esse sistema de distribuição de renda é perverso, visto que toda a população arcaria, mas os ganhos são individuais.

O autor ainda (2002) sugere que o governo deve investir em seres humanos da mesma forma que procede com os demais investimentos. Em caso de financiamento estatal na educação, o indivíduo pagaria no futuro o “subsídio” ao governo via, por exemplo, imposto de renda, arcando individualmente com todos os custos. Para Friedman, o mais indicado é que as empresas privadas de financiamento deveriam desenvolver as formas de financiamento da educação.

Em síntese, na percepção de Friedman, o mercado tem função primária na educação, sobretudo quanto à oferta dos serviços educacionais. O Estado tem função secundária de exigir padrões mínimos de qualidade e intervir, em casos excepcionais, como na disponibilização de bolsas de estudos para os mais pobres (na Educação Básica), enquanto o acesso ao Ensino Superior deve ser arcado individualmente por meio de um sistema de financiamento do setor privado. O autor tem argumentos contrários às instituições públicas, principalmente de Ensino Superior, e se opõe ao financiamento público de educação superior.

Outro autor fundamental para analisar a educação na perspectiva da economia neoclássica é Hayek. O autor apresenta análises referentes à educação em relação ao seu financiamento e as funções do Estado e mercado. Hayek (1978) trata o conhecimento como um bem que pode obter um preço, apesar de uma parte da população não reconhecer sua utilidade. Para o autor, o conhecimento é necessário para o funcionamento da sociedade, visto que há importância de certas técnicas, como a escrita.

Para Hayek (1978), pelo motivo de as crianças não serem indivíduos de responsabilidade, sua educação deve ser assumida por todos da sociedade, posto que, com o elevado número de analfabetos, a democracia não funciona. A princípio, Hayek (2003) argumenta a favor da importância da intervenção do Estado na educação das crianças, já

que elas não têm condições reais para garantir a si mesmas o acesso. No tocante ao desenvolvimento e às capacidades futuras nos adultos, o autor descreve:

No que diz respeito à educação, o principal argumento em favor de sua assistência pelo governo é que as crianças ainda não são cidadãos responsáveis, não podem ser consideradas capazes de saber o que precisam e não controlam recursos que poderiam dedicar à aquisição de conhecimento. Além disso, os pais nem sempre estão aptos ou dispostos a investir na educação dos filhos em uma medida que faça os retornos desse capital intangível corresponderem aos do capital material. Esse argumento aplica-se apenas a crianças e menores de idade. Contudo, é complementado por outra consideração que também se aplica a adultos: a educação pode despertar, naqueles que a recebem, capacidades que eles não sabiam que possuíam. Aqui, também, muitas vezes pode ser o caso de que, apenas com assistência nas primeiras etapas, o indivíduo seja capaz de desenvolver seu potencial por meio de sua própria iniciativa (Hayek, 2003, p. 61, tradução nossa).

Para Hayek (2003), o financiamento da educação pelo governo não precisa ser de monopólio e/ou administração estatal. Como alternativa, o autor indica a entrega de vales aos pais para serem utilizadas na educação dos filhos, e a escola seria de escolha dos pais. Em casos de localizações isoladas, o governo pode fornecer a educação, visto que os custos para o setor privado seriam elevados. Na fase adulta, o autor recomenda que os investimentos em educação profissional sejam via sistema de empréstimos para os estudantes.

Hayek (1978) também destaca a possibilidade de subsídios do governo serem direcionados aos indivíduos que tenham maior possibilidade de obter retornos para a comunidade.

Como em todos os outros campos, o argumento a favor da subsidiação da educação superior (e da pesquisa) deve basear-se não nos benefícios que confere ao indivíduo, mas nas vantagens resultantes para a comunidade em geral. Portanto, há poucos argumentos para subsidiar qualquer tipo de treinamento profissional, em que a maior proficiência adquirida se refletirá em maior poder aquisitivo, constituindo uma medida razoavelmente adequada ao desejo de investir nesse tipo de formação. Grande parte do aumento nos rendimentos em ocupações que exigem esse treinamento será apenas um retorno sobre o capital investido. A melhor solução pareceria ser permitir que aqueles em quem tal investimento promete o maior retorno possam tomar emprestado o capital e posteriormente reembolsá-lo com seus rendimentos aumentados, embora tal arranjo enfrente consideráveis dificuldades práticas (Hayek, 1978, p. 382, tradução nossa).

Como já mencionado, a abordagem da economia neoclássica é antagônica à dos direitos humanos, ao reverter a posição do Estado como função primária para educação, visto que para a teoria da economia neoclássica é o mercado que tem a função primária para com a educação. Quanto ao financiamento, as discussões da economia neoclássica

representam uma ameaça ao financiamento da educação como um direito humano, dado que para a perspectiva dos direitos humanos o financiamento deve ser público, garantindo educação para todos, posto que é um direito universal.

Em síntese, na economia neoclássica, a educação é capital humano com o objetivo/finalidade de gerar externalidades positivas, sobretudo econômicas (com ressalva de Hayek, que não aborda as externalidades). As indicações para o sistema educacional é que seja adequado ao mundo do trabalho/negócios, o mercado é posicionado como função primária na oferta e administração da educação, e o Estado tem função secundária de garantir o acesso para a população com mais necessidade em nível escolar básico e exigir prescrições mínimas ao setor privado educacional. O investimento/financiamento em educação deve ser arcado principalmente pelos pais, pelos indivíduos e pelo sistema de financiamento/empréstimos privados. O Estado tem função de investir/financiar os indivíduos que gerem retornos econômicos. Como discutido durante o capítulo, a perspectiva da economia neoclássica é conflituosa com a dos direitos humanos em todos os parâmetros (recortes metodológicos) analisados no que tange à educação.

#### 1.4 Conflitos da perspectiva do direito humano *versus* economia neoclássica na Educação

O objetivo do capítulo foi analisar a educação na perspectiva dos direitos humanos e da economia neoclássica. Os parâmetros que foram utilizados na análise foram: 1. Ponto de Partida/tratamento sobre educação; 2. Objetivo/Finalidade da educação; 3. Funções do Estado e mercado na educação; 4. O sistema educacional; 5. Investimentos/Financiamento em educação. Essa discussão encontra-se resumida no Quadro 2.

**Quadro 2** - Perspectiva do direito humano e da economia neoclássica na Educação

| Discussão/Abordagem             | Direitos humanos | Economia neoclássica                 |
|---------------------------------|------------------|--------------------------------------|
| Tratamento/Ponto de Partida     | Direito          | Capital Humano (versão mais recente) |
| Objetivo/Finalidade da Educação |                  |                                      |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | Garantir o direito para o exercício da cidadania é o objetivo/finalidade fundamental.  | O Objetivo/finalidade são os retornos da educação, ou seja, o foco são externalidades positivas   |
| Sistema Educacional                    | Garantia do direito à educação para todos através dos princípios do direito humano à educação, ou seja, disponibilidade, aceitabilidade, adaptabilidade e acessibilidade.  | O sistema de educação deve ser adequado ao mundo do trabalho/negócios.  |
| Função do Estado e Mercado na Educação | Estado garantidor da educação (função primária) e mercado tem função secundária.   | Mercado tem função primária na oferta e gestão da educação, o Estado tem função secundária  |
| Investimento/Financiamento em Educação | Financiamento estatal para todos na Educação Básica e o Ensino Superior progressivo na provisão do Estado. A progressividade, não discriminação, máximo de recursos são princípios que devem ser aplicados ao financiamento para a efetivação do direito humano à educação pelo Estado.  | Investimento/financiamento principalmente privado, as famílias e os indivíduos devem arcar com as despesas educacionais.  |
| Observações – Conclusões               | Para a perspectiva dos direitos humanos, os impactos da educação sejam positivos e/ou negativos e/ou econômicos e/ou não econômico não é o foco em si para garantir educação. O direito por si só já é um argumento com finalidade para garantir a educação. Ou seja, mesmo que haja efeitos de externalidades positivas, esse não é o fundamento para a garantia da educação. | Na perspectiva da economia neoclássica, a educação é relevante por causa dos seus efeitos individuais e coletivos de retornos monetários e não monetários, o que indica que caso não houvesse essas externalidades positivas a educação não seria tratada com elevada relevância nessa abordagem econômica, mesmo sendo um direito. Dado que, mesmo após a DUDH, os autores dessa abordagem não se dispõem a refletir a educação como um direito. |

**Fonte:** Elaboração Própria

Em todos os parâmetros (recortes metodológicos) analisados acerca da educação nas duas abordagens há conflitos. Na perspectiva dos direitos humanos, independentemente de qualquer outra justificativa, o direito já é o motivo fundamental para discutir a garantia da educação. Por outro lado, na perspectiva da economia neoclássica, a abordagem é no capital humano, ou seja, a educação como um investimento nas habilidades do ser humano.

Com esse tratamento/ponto de partida, é moldado o desenvolvimento dessas perspectivas acerca da educação, desde o objetivo/finalidade, a designação para o sistema educacional, as funções do Estado e mercado e o investimento/financiamento.

Quanto ao objetivo/finalidade, essas perspectivas são antagônicas; para os direitos humanos, o objetivo/finalidade é garanti-los para o exercício da cidadania, e a educação precisa ter como foco o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, promover a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e a busca da paz. Por outro lado, a economia neoclássica explora a educação motivada pelas externalidades positivas, como para a eficiência do sistema econômico, produtividade, crescimento econômico, dentre outros, ou seja, o foco são as externalidades positivas que abrangem retornos econômicos (como monetários individuais, crescimento econômico, produtividade) e não econômicos, como melhoria na saúde e na redução dos crimes.

A designação para o sistema educacional é antagônica nessas duas perspectivas. Na economia neoclássica, a indicação para o sistema educacional se concentra na educação para o mundo do trabalho/negócios e não deve ser ofertada para todos, caso o objetivo seja a eficiência do sistema econômico. Para os direitos humanos, as indicações são múltiplas e fundamentadas nos princípios do direito humano à educação, denominados disponibilidade, aceitabilidade, adaptabilidade e acessibilidade. A universalidade é um princípio basilar dessa perspectiva, assim, todos devem ter garantia do direito à educação. Para a economia neoclássica, a educação deve restringir-se em termos de conteúdo, já que a ênfase precisa estar nos retornos, sobretudo os econômicos. Nem todos devem ter acesso ao Ensino Superior, caso o objetivo seja eficiência econômica. Para tanto, há indicações de restrições na quantidade de indivíduos que devem obter acesso à educação.

Quanto à função do Estado e do mercado na educação, essas perspectivas estabelecem pesos diferentes. Do ponto de vista dos direitos humanos, a função primária é do Estado, enquanto na ótica da economia neoclássica o Estado tem função secundária. Na visão dos direitos humanos, o Estado é o principal garantidor da educação, principalmente da Educação Básica, com gratuidade para todos. Para a economia neoclássica, o mercado tem função primária na provisão da educação, a intervenção do Estado é relevante na Educação Básica por meio de vales para os que não têm condições de arcar com esse serviço; assim, o Estado tem função secundária e está restrito a exigir padrões mínimos de qualidade para o sistema educacional privado e garantir educação para os mais necessitados, preferencialmente pela via de vales para a Educação Básica e para os indivíduos que gerem retornos econômicos. A educação deve ser assumida, principalmente, pelos indivíduos e os pais.

As divergências também são encontradas nos argumentos referentes ao investimento/financiamento. Na ótica dos direitos humanos, o Estado tem o dever de garantir o direito à educação de forma universal e gratuita, principalmente para a Educação Básica, portanto, o principal responsável pelo financiamento é o Estado. O Ensino Superior deve ser progressivamente garantido pelo Estado, sendo necessário orçamento público adequado, como os indicados pela perspectiva dos direitos humanos – progressividade, máximo de recursos disponíveis e não discriminação. A economia neoclássica defende que o financiamento deve ser sobretudo individual, arcado pelos pais para a educação das crianças, e, na vida adulta, os próprios indivíduos devem arcar com esse financiamento. É justificável o investimento do Estado desde que seja comprovada a eficiência desse investimento para o sistema econômico, e a indicação para o sistema de financiamento é a partir de empréstimos disponibilizados aos indivíduos pelo setor privado.

A educação é um tema em destaque nas duas perspectivas analisadas, que são essencialmente antagônicas em relação aos parâmetros analisados neste capítulo. Na visão dos direitos humanos, a educação é um direito, portanto, independentemente de qualquer efeito, deve ser garantida. A economia neoclássica se concentra na importância da educação pelas externalidades positivas, principalmente econômicas, o que indica que se não ocorressem as externalidades positivas, a importância da educação seria reduzida por essa perspectiva teórica. Assim, a teoria da economia neoclássica representa uma ameaça para o direito à educação.

## 1.5 Considerações do Capítulo

O objetivo deste capítulo foi analisar a educação como um direito humano e a visão econômica neoclássica da educação, discutindo os principais conflitos. Os parâmetros que guiaram o estudo foram: 1. Abordagem sobre educação; 2. Objetivo/Finalidade da educação; 3. Funções do Estado e mercado na educação; 4. O sistema educacional; 5. Investimentos/Financiamento em educação.

Os resultados mostraram que, em todos os parâmetros investigados, as duas perspectivas são antagônicas. Como conclusões, pode-se afirmar que os direitos humanos buscaram construir princípios que contribuíssem para um ideal de sociedade com justiça social, incluindo a educação como um direito. A narrativa da economia neoclássica atribui extrema importância para a educação, mas a defesa é baseada na eficiência para o sistema econômico, legitimando o investimento/financiamento da educação pela busca de retornos, principalmente econômicos.

A econômica neoclássica limita a atuação do Estado na garantia da educação. Portanto, é antagônica à perspectiva dos direitos humanos, que tem como pilares a educação pública, universal e gratuita e com princípios de direitos humanos para o sistema educacional. Na visão da economia neoclássica, o Estado deve intervir parcialmente no financiamento da educação, mesmo a Educação Básica é discutida a partir do financiamento parcial, divergindo com os Pactos internacionais de direitos humanos, dos quais diversos países são signatários, inclusive as Constituições nacionais, como é o caso do Brasil, tema que será discutido no próximo capítulo.

## 2 APARATO LEGAL DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: PRINCÍPIOS E FINANCIAMENTO

### 2.1 Apresentação

No capítulo anterior, apresentou-se a abordagem dos direitos humanos e da econômica neoclássica da educação, assim como foram indicados os extremos conflitos em relação à abordagem da educação, aos objetivos/finalidades atribuídos à educação, às funções do Estado e do mercado em sua oferta, às designações para o sistema educacional e quanto ao investimento/financiamento em educação. Neste capítulo, o objetivo é analisar até que ponto o aparato legal da educação no Brasil entra em conflito e/ou se aproxima das duas perspectivas (direito humano e economia neoclássica), considerando os aspectos analisados no capítulo anterior e comparando o caso do Brasil com os resultados do Capítulo 1 (perspectiva dos direitos humanos e da economia neoclássica da educação).

Como a abordagem dos direitos humanos e da economia neoclássica influenciam/estão presentes no aparato legal brasileiro, pergunta-se: quais são seus princípios gerais e o financiamento da educação que viabilizam a efetivação do direito?

A hipótese norteadora do capítulo assenta-se no pressuposto de que o aparato legal para educação no Brasil apresenta proximidades com a abordagem dos direitos humanos e com a economia neoclássica, na medida em que, em algum grau, aproxima-se do proposto pelas duas abordagens. Ou seja, no caso brasileiro, as duas abordagens não são excludentes, mas coexistem no aparato legal.

Para compreender o caso brasileiro serão acionados os textos da CF88, da LDB96 e de autores que analisaram a educação no Brasil, a exemplo de Oliveira (1999, 2001), Pinto (2000; 2018), Cury (2002; 2008), Oliveira e Araújo (2003), Pinto e Adrião (2006), Sena (2008), Adrião (2009), Castro (2010), Ximenes (2014), Polena (2016), Dourado (2019), dentre outros.

Os temas tratados neste capítulo são relevantes para o objetivo geral do trabalho, ou seja, analisar o orçamento público para a Educação Básica obrigatória no Brasil.

Além desta apresentação, o presente capítulo tem como estrutura: 2.1 A educação no Brasil: princípios e diretrizes; 2. Financiamento da educação no Brasil; 2.3 Conflitos e convergências: aparato legal da educação no Brasil *versus* direitos humanos *versus* economia neoclássica; 2.4 Considerações do Capítulo.

## 2.2 A educação no Brasil: princípios e diretrizes

No Brasil, a CF88 e a LDB96 são referências legais/regramentos para analisar a educação no Brasil. Com o objetivo de analisar até que ponto o tratamento dispensado à educação converge ou diverge da discussão do direito humano à educação e da teoria econômica neoclássica, o texto Constitucional e a LDB serão analisados com o mesmo recorte metodológico do capítulo anterior: 1. Ponto de partida/tratamento sobre educação; 2. Objetivo/Finalidade da educação, 3. Funções do Estado e Mercado na educação, 4. O sistema educacional; 5. Investimentos/Financiamento em educação.

O **ponto de partida/tratamento** da educação no aparato legal do Brasil, a CF88 e a LDB96, é baseado no direito; no aparato legal do Brasil, o fundamento é na perspectiva dos direitos humanos, e parte do reconhecimento da educação como um direito. Essa lógica inicial se afasta do entendimento da economia neoclássica da educação como um capital humano.

Um argumento fundamental para a busca da efetivação dos direitos humanos no Brasil pode ser calcado no ordenamento jurídico brasileiro, que posiciona os tratados internacionais, incluindo os direitos humanos no topo da hierarquia do ordenamento jurídico brasileiro, como descrito no parágrafo 3º do Artigo 5º, da CF de 1988.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (Brasil, 1988).

Além disso, no parágrafo 2º do mesmo Artigo 5º, tem-se

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (Brasil, 1988).

Nesse sentido, o aparato legal brasileiro, em princípio, deve ter como ponto de partida e desenvolvimento os pilares da abordagem dos direitos humanos presentes nos pactos internacionais dos quais o Brasil é signatário, como a DUDH e o PIDESC.

De acordo com Dourado (2019), mesmo diante do cenário atual de ascensão de políticas neoliberais, é relevante reafirmar os direitos sociais essenciais promulgados pela CF88.

Reafirmar a CF de 1988 é vital. Conhecida como a Constituição Cidadã (perante a garantia dos direitos humanos, sociais e de trabalho para a população brasileira), esta CF ratifica a democratização da República Federativa envolvendo os princípios fundamentais; as garantias e os direitos fundamentais; a própria organização do estado; a organização dos poderes; “Defesa do Estado e das Instituições”, a definição de regras para tributação e orçamento; a ordem econômica e financeira; a ordem social, além das disposições gerais (Dourado, 2019, p. 13).

No tocante à educação, de acordo com Oliveira (1999), o tratamento adotado como direito na CF88 representa um salto de qualidade em relação à legislação anterior. De acordo com o autor, há um maior detalhamento na redação a respeito da educação na CF88, inclusive com instrumentos jurídicos para sua garantia.

Depois de um período de turbulência econômica, política e social, a Constituição de 1988, resultado do processo de democratização da sociedade brasileira pós ditadura, assegura um conjunto de direitos sociais, nos quais a educação aparece como primeira.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988).

Assim, o direito à educação é um direito fundamental, como expressa sua previsão em primeiro lugar no texto constitucional de 1988, convergindo em sua abordagem com a perspectiva dos direitos humanos. Quanto ao **objetivo/finalidade**, de acordo com o artigo 205 desse texto constitucional, a educação deve ser baseada no desenvolvimento da pessoa, para exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, como segue: “A educação, direito 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” (Brasil, 1988).

Portanto, a educação, além de promover à população condições para o ingresso no mundo do trabalho, é essencial para o exercício da cidadania. Entretanto, Oliveira (1999) destaca que, apesar da CF88 abordar a educação de forma mais ampla do que a preparação para o mundo do trabalho, o discurso dominante foca nas questões econômicas da educação.

O discurso dominante sobre educação situa a sua possível importância na contribuição para o desenvolvimento econômico, e não para o desenvolvimento da cidadania e da participação política na sociedade democrática. Este ponto é crucial, pois, como o discurso da cidadania tem como fundamento último a igualdade de todos perante a lei, seu universo é a totalidade da população. Nesta medida a ideia de “educação para a cidadania” só tem sentido se for para todos indiscriminadamente. A concepção de educação para o desenvolvimento econômico pode ser para todos ou não, dependendo da funcionalidade que venha a ter em vista dos requisitos de mão-de-obra determinados pelo mercado de trabalho. Aqui, o fundamental é que a educação forneça, ao mercado, mão-de-obra adequadamente qualificada. A polaridade quantidade — qualidade tem, em educação, significados distintos para cada uma destas duas concepções (Oliveira, 1999, p. 71).

Nesse sentido, o objetivo/finalidade da educação no aparato legal brasileiro analisado é baseado fundamentalmente na perspectiva dos direitos humanos, segundo a qual a educação tem como objetivo/finalidade o preparo para o exercício da cidadania, inclusive para a preparação para o trabalho, como um dos aspectos básicos dos direitos humanos.

Com os objetivos/finalidades supracitados, há **designações a organização do sistema educacional** do Brasil, no artigo 206 da CF88. Os princípios que devem nortear a educação no Brasil são: gratuidade, liberdade, pluralismo de ideias, valorização dos profissionais, igualdade, gestão democrática e qualidade do ensino:

O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I. igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II. liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III. pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV. Gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V. valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; VI. gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII. garantia de padrão de qualidade (Brasil, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases para Educação (LDB) de 1996 detalha o anunciado na CF88 quanto ao objetivo e à finalidade. No artigo 3º da LDB de 1996, que repete os princípios descritos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, há a descrição de outros princípios norteadores da educação no país, os quais repetem o texto constitucional, baseando-se na:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas; IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância; V - coexistência de instituições públicas e

privadas de ensino; VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VII - valorização do profissional da educação escolar; VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; IX - garantia de padrão de qualidade; X - valorização da experiência extra-escolar; XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais; XII - consideração com a diversidade étnico-racial; XIII - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (Brasil, 1996).

Considerando o acima apresentado, as designações para o sistema educacional no aparato legal brasileiro se conectam, fundamentalmente, na perspectiva dos direitos humanos.

O artigo 214 da CF88, alterado pela redação da Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009, estabelece que haverá um Plano Nacional de Educação, com duração de dez anos, contendo diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação. Esse planejamento deve conter:

I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de **aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto** (Brasil, 1988). (grifos meus).

O inciso VI do artigo 214 da CF88 foi incluído com a redação da EC nº 59, de 2009. A inclusão desse inciso é relevante para avançar no processo de financiamento da educação no Brasil e fundamental para a análise que se pretende com esta tese. Pretende-se analisar, por meios de simulações, como a situação do financiamento da educação estaria e estará, por exemplo, caso as vinculações fossem indexadas ao Produto Interno Bruto (PIB). Assim, com respaldo constitucional, essas simulações são relevantes para entender até que ponto o texto constitucional, especificamente no que se refere ao financiamento da educação, está sendo respeitado e como avançar nessa discussão para garantia plena do direito à educação.

De acordo com Oliveira (1999), em relação à discussão da educação na CF88, apesar de alguns pontos não terem sido alterados em relação aos textos constitucionais anteriores, há uma inovação na CF88, que é a explicitação dos direitos e precisão jurídica do texto constitucional, principalmente em relação aos mecanismos de garantir os direitos através do mandado de segurança coletivo, do mandado de injunção e a ação civil pública.

Para Ximenes (2014), o tratamento dado à educação na CF88 apresenta assimetria e conflitualidade. Segundo esse autor, para definir o direito à educação de qualidade é necessário estabelecer critérios válidos para uma proposição normativa do seu conteúdo,

havendo vantagens no tratamento da qualidade da educação sob a ótica dos princípios de direitos humanos.

Concernente à discussão da qualidade em educação, Oliveira e Araujo (2003) abordam que a palavra qualidade tem diversos significados, com várias interpretações. Por ser uma palavra não conceituada de forma única, tem o potencial de desencadear falsos consensos. Nessa discussão, os autores buscaram analisar e refletir acerca da qualidade da educação. Para os autores, no contexto brasileiro, a qualidade foi se direcionando em três frentes insuficientes: 1 Oferta de vagas; 2 Progressão dos alunos; 3 Desempenho em testes de larga escala.

Os autores indicam que para caracterizar um ensino de qualidade é necessário traçar indicadores que integrem a perspectiva de insumos, clima e cultura organizacional e avaliação, ou seja, que inclua insumos e processos.

Para a UNESCO (1998 *apud* Oliveira; Araujo, 2003), uma escola na qual alunos aprendam deve ter biblioteca com materiais instrucionais e livros em quantidade e qualidade suficientes; professores com formação superior, satisfeitos com sua remuneração e que não precisem dividir sua carga horária entre duas ou mais escolas; professores que não atribuam os resultados de aprendizagem às famílias, mas ao seu próprio desempenho ou ao desempenho dos estudantes; prática formal de avaliação de desempenho dos alunos; agrupamento de alunos por critérios de heterogeneidade; ambiente de aula adequado, com respeito, convivência harmônica e envolvimento dos pais no cotidiano escolar.

Por fim, uma dimensão importante da qualidade da educação é o financiamento:

Uma política de financiamento cujas bases sejam os princípios da igualdade e da eficiência constitui o alicerce de uma política de melhoria da qualidade do ensino. Num nível mais elementar, as políticas de financiamento são baseadas em decisões centralizadas que levam em conta o número de alunos, os insumos e os recursos disponíveis (Oliveira; Araujo, 2003, p. 20).

O financiamento da educação é imprescindível para a garantia do direito humano à educação, é imprescindível tratar esse tema com princípios que norteiem um orçamento público adequado para a garantia desse direito, e esse tema é basilar para esta tese.

Em síntese, pelas designações para o sistema educacional brasileiro no aparato legal e pela interpretação dos autores mencionados, compreende-se que o texto da designação para o sistema educacional é fundamentalmente baseado na perspectiva dos direitos humanos, apesar de algumas críticas pontuais a esse sistema.

Um outro tema fundamental no que se refere à educação no Brasil, refere-se às **funções do Estado e mercado**. No aparato legal brasileiro, o Estado tem função primária para com a educação, e o artigo 208 da CF88 estabelece que o Estado tem o dever de efetivar a garantia da educação nos seguintes quesitos:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (Brasil, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases para Educação (LDB) de 1996, em seu artigo 21, define as etapas de escolaridade que compõem a educação no Brasil: a Educação Básica (Infantil, Fundamental e Ensino Médio) e Ensino Superior. O Artigo II da LDB96 define que a educação é dever da família e do Estado. A educação deve ter como base a liberdade e a solidariedade humana, com objetivo de desenvolver a pessoa educada para exercer a cidadania e qualificá-la para o trabalho. Desta forma, há uma responsabilidade do Estado e dos indivíduos/famílias na garantia do direito humano à educação.

Da CF88 para a LDB96 houve uma troca de sequência na alocação das expressões Estado e famílias quanto ao dever de garantir a educação. No Artigo 205 da CF88 está descrito que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família” (CF88, 1988), enquanto no Artigo 2 da LDB96 está descrito “educação, dever da família e do Estado” (LDB96, 1996).

Essa troca, segundo Oliveira (1999), pode representar uma alocação predominante das famílias no dever para com a educação e trazer um outro entendimento acerca da alocação do Estado para com a educação, ou seja, coloca o Estado em segundo plano e as famílias em primeiro plano. Contudo, o aparato legal analisado descreve o Estado como função primária para a educação no país, porém, essas mudanças podem representar uma guinada para a interpretação próxima da economia neoclássica, que aponta as famílias, juntamente com o mercado, como sendo predominantes na garantia da educação.

Além desses fatores, cabe discutir a literatura concernente aos aspectos gerais da educação no Brasil, no tocante ao aparato legal. De acordo com Cury (2008), Educação

Básica é um conceito novo que aparece na LDB e se impõe como uma ampliação da cidadania educacional, como segue: “Como direito, ela significa um recorte universalista próprio de uma cidadania ampliada e ansiosa por encontros e reencontros com uma democracia civil, social, política e cultural” (Cury, 2008, p. 294).

Ainda para o mesmo autor, as escolas no Brasil não atendiam à exigência de elevação de novos padrões de educação, sejam qualitativos e/ou quantitativos. Diante desse cenário, na LDB96 tratou-se a Educação Básica como um direito de todos e com elementos comuns em sua efetivação, como o combate à desigualdade, discriminação e intolerância com a condução pelo princípio da gestão democrática:

A ligação entre a dimensão básica e o conceito de comum, na educação, carrega um sentido próprio. Comum opõe-se a uma educação específica (do tipo ensino profissional), de classe (que constitua um privilégio) ou mesmo que carregue algum diferencial mesmo que lícito (escola confessional). A noção de comum associada à educação básica é um direito (em oposição a privilégio) e busca, em sua abertura universal, o aprendizado de saberes válidos para toda e qualquer pessoa, responde a necessidades educativas do desenvolvimento humano como um patrimônio cultural. O “comum” vai mais além de um “para todos”, reportando-se a conhecimentos científicos, à igualdade, à democracia, à cidadania e aos direitos humanos (Teixeira, 1994, *apud* Cury, 2008, p. 300).

Cabe ressaltar que a LDB96 passou por alterações desde a sua criação. No Artigo 3, por exemplo, foi incluído o inciso XII pela Lei nº 12.796, de 2013, e o inciso XIII, com a Lei 13.632, de 2018. Portanto, o texto apresentado da LDB96 tem diversas alterações, o formato descrito neste tópico refere-se ao ano de 2019.

O Artigo 4 da LDB96 aborda a garantia da educação pelo Estado e expressa os deveres previstos para sua atuação:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio; II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade; III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola; VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; X – vaga na escola

pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade (Brasil, 1996).

Como descrito no artigo 4 da LDB96, o Estado tem função primordial na garantia do direito à educação no Brasil. Portanto, o Estado tem uma função primária na provisão desse serviço para a população, inclusive para pessoas que não obtiveram o acesso na idade ideal. Assim, na CF88 e na LDB96 o Estado é o principal ator na garantia do direito à educação, que deve ser norteada por diversos princípios e responsabilidades.

Nesse sentido, Cury (2008) aponta a função social da educação e sua relação com o direito à educação:

A função social da educação assume a igualdade como pressuposto fundamental do direito à educação, sobretudo nas sociedades politicamente democráticas e socialmente desejosas de maior igualdade entre as classes sociais e entre os indivíduos que as compõem e as expressam. (...) Essas são as exigências que o direito à educação traz, a fim de democratizar a sociedade brasileira e republicanizar o Estado (Cury, 2008, p. 302).

Em síntese, as funções do Estado e do mercado, no aparato legal brasileiro, são fundamentalmente associadas à alocação do Estado com função primária na garantia do direito à educação, mas o aparato legal supracitado também prevê a atuação do mercado como na oferta da educação. Porém, tais atuações - de Estado e mercado - são baseadas na perspectiva dos direitos humanos.

Para atender o que o aparato legal brasileiro prevê como função do Estado, dado que a educação deve ser gratuita, universal e de responsabilidade, sobretudo, estatal, há necessidade de financiamento. O próximo tópico aborda o investimento/financiamento da educação no Brasil.

### **2.3 Financiamento da educação no Brasil**

Quanto ao **investimento/financiamento** da educação no Brasil, de acordo com Pinto (2000), numa perspectiva histórica, é marcado por três momentos: O primeiro momento, no período 1549-1759, é caracterizado pela exclusividade da educação pública aos jesuítas. O segundo momento abrange até a República velha (1930), iniciada com a expulsão da ordem religiosa dos jesuítas. O terceiro momento, que vigora até a atualidade, é marcado pelas criações das vinculações para o financiamento da educação, iniciadas com a CF de 1934, em que pesem os retrocessos nos períodos marcados por ditaduras.

Segundo o autor, o primeiro período foi marcado pela existência de cento e cinquenta impostos cobrados à Colônia, sendo três os mais importantes para a Corte: quinto, dízimo e os direitos de entrada. Pinto (2000), ao analisar essa trajetória, mostra que os jesuítas tinham formas alternativas de financiamento da educação por eles administrada, como pela via de receitas advindas de outras atividades – a exemplo da pecuária. Esse período finda-se com a expulsão dos jesuítas pelo primeiro-ministro português Marquês de Pombal, utilizando-se do argumento de que a educação em letras humanas tinha decaído nas mãos dos jesuítas.

O segundo período, marcado pela expulsão dos jesuítas, tem como característica, de acordo com Pinto (2000), a instituição das “Aulas Régias” baseadas em um sistema de unidades isoladas de um ensino não seriado. Nesse modelo, o financiamento, inicialmente, foi via taxas sobre produtos que não tinham isenção especial em produtos rurais, a exemplo do sal. Porém, eram insuficientes para o financiamento da educação, e com os graves problemas educacionais do país, foi instituído o “Subsídio Literário”, em 1772 que correspondia a tributos de aguardente e carne, contudo, não foram suficientes para o financiamento da educação.

O início do século XIX é marcado pela chegada da família real ao Brasil, em 1808, e pela Constituição de 1824. Para Pinto (2000), a independência do Brasil não resultou em grandes transformações para as questões educacionais, mesmo com a Constituição Imperial de 1824, que determinava a gratuidade da educação primária a todos os cidadãos. Uma década mais tarde, com o Ato adicional de 1834, transferiu-se a educação primária e secundária para as províncias, enquanto o governo central centralizava as competências em escolas da capital do império e Ensino Superior. Assim, as funções do governo central em relação à educação foram reduzidas.

Para Cury (2001), a Carta de 1891 omitiu a obrigatoriedade e gratuidade da educação. A década de 30 do século XX representou um grande marco em relação à educação do país, e o terceiro período baseou-se nas vinculações constitucionais. Para Oliveira (2001), a CF de 1934 é um marco para o financiamento da educação, ao inaugurar as vinculações tributárias com percentuais mínimos para financiar a educação - as despesas denominadas vinculações constitucionais de recursos.

Há dez “subperíodos” a partir do marco de 1930 para o financiamento da educação do Brasil, descritos no Quadro 3, tendo em vista as vinculações constitucionais para a educação previstas na CF de 1934, CF de 1937, Decreto-Lei 4.958 (1942), CF de 1946,

Lei Federal 4.024 (1961), CF de 1967, EC I (1969), Lei Federal 5.692 (1971), EC I4 (1983) e CF88.

**Quadro 3** - Alíquotas da vinculação de recursos para educação no Brasil

| Ano  | Disposição legal                 | Esfera da vinculação |              |            |
|------|----------------------------------|----------------------|--------------|------------|
|      |                                  | União                | Estados e DF | Municípios |
| 1934 | Constituição Federal de 1934     | 10% (a)              | 20%          | 10%        |
| 1937 | Constituição Federal de 1937     | -                    | -            | -          |
| 1942 | Decreto-Lei 4.958                | -                    | 15 a 20% (b) | 10-15%     |
| 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% ©      |
| 1971 | Lei Federal 5.692                | -                    | -            | 20%        |
| 1983 | Emenda Constitucional I4         | 13%                  | 25%          | 25%        |
| 1988 | Constituição Federal de 1988 (d) | 18%                  | 25%          | 25% (d)    |

Obs: (a) 20% desse montante deveria ser aplicado à educação rural; (b) estes valores (15% para estados e 10% para municípios) cresceriam 1% ao ano, a partir de 1942 (por meio do Decreto-Lei [DEL] 4.958), até atingir, respectivamente, 20 e 15%; (c); na Emenda de 1969 e na Lei 5.962 menciona-se receita tributária e não de impostos; (d) alterada pela EMC 14 (d).

**Fonte:** Oliveira (2001, p. 96).

O financiamento da educação do Brasil melhorou com a CF88, principalmente quanto ao aumento das vinculações da União, de 13% para 18%. De acordo com Pinto e Adrião (2006), o financiamento da educação pós CF88 abrange além da vinculação - 18% (União), 25% (Estados e DF) e 25% (Municípios) – o salário-educação, FUNDEF, FUNDEB e outros. A respeito das fontes de financiamento, de acordo com Pinto e Adrião (2006), a principal forma de financiamento está descrita na CF88, que manteve a redação da EMCI4, porém, aumentando de 13% para 18% da receita resultante de impostos, que é o índice mínimo a ser aplicado pela União. Esse texto constitucional representa avanços na busca por financiamento do direito à educação e com função primária do Estado no financiamento desse serviço.

Nesse sistema de financiamento cabe, de acordo com o artigo 211 da CF88, à União, além das suas funções próprias, prestar assistências técnicas e financeiras aos estados, Distrito Federal e municípios em todos os níveis de ensino. Para os estados, a prioridade do financiamento à educação é no Ensino Médio, e em colaboração com os

municípios assenta-se o Ensino Fundamental, enquanto, nos municípios, no Ensino Fundamental e na Educação Infantil (Pinto; Adrião; 2006).

Outra fonte de recursos para a educação é o salário-educação, que consiste numa alíquota de 2,5% da folha de contribuição das empresas do país. Desde 2006, seus recursos são destinados exclusivamente à Educação Básica pública. Com a Lei 10.832/03, 40% do total arrecadado fica com a União, os 60% restantes são encaminhados aos estados na razão direta da contribuição de cada um, e distribuídos entre municípios e estados segundo o número de alunos matriculados nas respectivas redes públicas de Educação Básica (Adrião; Pinto, 2006; Pinto, 2018).

Com a EMC 14, Lei 9.494 (Brasil, 1996) e Lei 10.832 (Brasil, 2003), houve alterações no formato desse financiamento. Sua receita advém de 2,5% da contribuição do total da folha de contribuição das empresas e destina-se ao financiamento do Ensino Fundamental público. O formato do repasse desse recurso pela União foi alterado de 33,3% para 40%, e os 60% passaram a ser distribuídos para estados e municípios via as suas respectivas arrecadações para alunos matriculados no Ensino Fundamental, e essas alterações correspondem à Lei 10.832 (Pinto; Adrião; 2006).

Em 1996, a Emenda Constitucional (EC) 14, além de definir que 60% dos recursos constitucionalmente vinculados à educação deveriam ser investidos no Ensino Fundamental, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), de natureza contábil e âmbito estadual, passando a vigorar em 1998.

Os fundos eram compostos por 15% das receitas oriundas de Imposto sobre Transmissão causa mortis e Doação (ITCMD); cotas estaduais e municipais dos Impostos Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMSe<sup>1</sup> e ICMSm<sup>2</sup>); compensações definidas pela Lei Complementar (LC) 87 de 1996, ou “Lei Kandir”; frações dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM) compostas pelo Imposto Sobre Produto Industriais (IPI) e pelo do IPI exportação (IPI-Ex) (Brasil, 1988, 1996b; Adrião; Pinto, 2006). Os recursos eram divididos entre estados e municípios proporcionalmente ao número de matrículas na etapa obrigatória do ensino fundamental. A União complementaria os recursos dos Estados, cujo valor disponível *per capita* fosse

---

<sup>1</sup> Cota estadual

<sup>2</sup> Cota municipal

inferior à média nacional (Adrião; Pinto, 2006; Brasil, 1996b; Castro, 2010; Oliveira, 2001).

Em 2006, o FUNDEF é substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com vigência até 2020 (Brasil, 2006).

Os FUNDEBs também são fundos de natureza contábil de âmbito estadual e distrital – DF -, cujas receitas são oriundas de 20% das cotas estaduais e/ou municipais dos seguintes impostos: ICMSe, ICMSm, ITCMD, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cota municipal do Imposto Territorial Rural (ITRm) e IPI-Ex (cotas municipais e estaduais), além de 20% sobre FPEs, FPMs e compensações referentes à LC 87/96. A União transfere o equivalente a 10% do total de cada FUNDEB para os estados com valor *per capita* inferior ao definido nacionalmente. Nessa complementação, é vetado o uso dos recursos oriundos do salário-educação e limita-se 30% à utilização de recursos constitucionalmente vinculados (Pinto, 2018; Sena, 2008; Polena, 2016, Adrião; Pinto, 2006; Brasil, 2006).

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

Outro importante avanço na busca de um financiamento adequado para a educação está descrito no Plano Nacional de Educação (PNE) - que é um planejamento para educação do Brasil envolvendo metas para dez anos. O I PNE foi de 2000-2010, finalizado e aprovado em 2014 o II PNE. O descrito na meta 10 do II PNE representa um avanço para a busca de um financiamento adequado para a garantia do direito à educação, representando como proposta 10% do PIB a ser investido em educação até o final do II PNE. A progressividade do financiamento da educação, durante os dez anos do IIPNE, é destaque das interpretações da perspectiva dos direitos humanos, como apresentado no Capítulo 1.

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 (IIPNE, 2014, meta 10).

O Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQI) é apresentado no II PNE com início previsto para dois anos após a implementação do Plano, o que representaria um avanço na busca por investimentos/financiamento adequados e progressivos na garantia do direito à educação no Brasil:

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, **referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ** (IIPNE, 2014, meta 10). (Grifos meus).

Cabe destacar que, até 2024 não se implementou este sistema supracitado.

O Novo FUNDEB, aprovado em 2020 e constitucionalizado sob a Emenda Constitucional nº 108, simboliza outro avanço na redação do aparato legal acerca do financiamento da educação no Brasil, dado que prevê aumento gradativo da contribuição da União (12% em 2021 até 23% em 2026). Essa redação também inclui o Custo Aluno Qualidade (CAQ), representando outro avanço. A constitucionalização do FUNDEB, juntamente com a maior contribuição gradual da União, retrata um avanço para a busca da efetivação da garantia do direito à educação no Brasil, por meio de um financiamento adequado, como descrito na perspectiva dos direitos humanos.

Com o texto constitucional, o IIPNE e o novo FUNDEB há um avanço na busca de um financiamento mais próximo do adequado para a garantia do direito humano à educação no Brasil, que se aproxime da perspectiva dos direitos humanos. Contudo, esses aparatos legais convivem com outros que podem criar restrições na garantia do direito à educação, como as políticas fiscais do Brasil, denominadas Resultado Primário, LRF, Teto de Gastos (extinta em 2022) e o Regime Fiscal Sustentável (Iniciada em 2024). Essas políticas fiscais se aproximam da perspectiva da economia neoclássica, ameaçando os avanços representados pela CF88, FUNDEF, FUNDEB e PNE, como será discutido a seguir.

Apesar dos avanços positivados previstos pela CF88, o FUNDEB e o PNE, o sistema de vinculações já pode gerar um problema na garantia do direito à educação, já que não há válvula de escape, ou seja, alternativas em momentos de redução das receitas,

como em períodos de baixa dos ciclos econômicos, ou de crises econômicas, nos quais pode haver como impacto a redução das receitas tributárias - como os impostos que são utilizados como vínculos para as despesas em educação -, assim, podendo culminar nas redução das despesas em educação, ferindo o princípio da progressividade dos direitos humanos.

Uma década após a CF88, especificamente em 1999, foi instaurada a política de Resultado Primário, apresentando como meta do governo o equilíbrio das contas públicas com objetivo principal de contas públicas superavitárias, ou seja, despesas menores do que as receitas. Essa política é reconhecida como uma política cíclica e pode gerar dois efeitos distintos para o financiamento da educação, visto que em momento de crescimento econômico e, como consequência, a possibilidade de gerar superávit primário, pode culminar em mais financiamento.

Por outro lado, períodos de crises econômicas, tendo como consequência a redução das receitas tributárias e impactando em déficit fiscal, geram um processo de aperto fiscal culminando na estratégia do governo de redução dos gastos públicos para a busca de superávit primário, assim, criando um potencial para reduzir o financiamento da educação, gerando, assim, queda dos gastos em educação e a impossibilidade de um financiamento com base no princípio da progressividade para a garantia do direito humano à educação. Essa política se aproxima do arcabouço da teoria neoclássica em economia que converge para interpretação da busca pelo equilíbrio fiscal constante. Portanto, a busca por resultado primário positivo, ou seja, superávit primário, em momentos de déficits públicos, pode criar restrições orçamentárias para a educação e impactar negativamente a busca por um financiamento adequado para o setor.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), disposta na Lei Complementar número 101 de 2000, limita os gastos totais dos estados e municípios com pessoal até 60% da receita líquida corrente e da União em 50%. Como os estados e municípios ofertam serviços de elevada intensidade em mão de obra, como a educação que é intensiva na contratação de trabalhadores e, portanto, intensiva em pagamento de salários, essa lei pode restringir a possibilidade de aumento de gastos dos entes federativos para a garantia do direito à educação, visto que, ao se atingir o limite estipulado pela LRF restringe-se a contratação de pessoal que é essencial para a educação - como contratação de novos professores - , melhoria na carreira e aumento salarial dos profissionais da educação. Essa política cria limitações no financiamento do Estado na economia brasileira, interpretações que convergem com a teoria neoclássica.

O Teto de Gastos, instaurado em 2016 no Brasil pela EC95, traz outra problemática para a busca de um financiamento adequado ao direito à educação previsto pela perspectiva dos direitos humanos, dado que a política fiscal passou a ter como característica a austeridade permanente dos gastos públicos, e essa política congela permanentemente as contas públicas por vinte anos no Brasil, entre 2017-2036, ou seja, limita a correção dos gastos públicos sociais, como a educação e a inflação. Portanto, os valores investidos em educação, por exemplo, serão corrigidos apenas pela inflação do ano anterior. Cabe destacar que este regime fiscal foi extinto em 2022.

Como previsto no Teto de Gastos, pode até ocorrer a possibilidade de os investimentos em educação aumentarem, desde que reduzidos os recursos para outras despesas, como da saúde – o que não faz sentido, visto que a saúde é um direito humano e os direitos são interdependentes, portanto, ao ameaçar um direito, todos os direitos são ameaçados. Assim, o Teto de Gastos cria uma divergência com a perspectiva dos direitos humanos de investimento progressivo, e que os direitos devem ser garantidos em conjunto – como a educação e saúde –, dessa forma, o Teto de Gastos é conflituoso com as interpretações de direitos humanos. Por outro lado, aproxima-se da perspectiva da economia neoclássica, ao restringir a atuação do Estado na economia, inclusive com restrições orçamentárias.

Apesar de o Teto de Gastos ser destinado ao governo federal do Brasil, pode impactar negativamente no financiamento dos estados e municípios brasileiros para a Educação Básica, porque a maior parte dos estados e municípios têm dependência de recursos do governo federal, inclusive para o financiamento da educação. Essa política de austeridade permanente – Teto de Gastos - pode apresentar uma ameaça à garantia de um financiamento adequado para a educação, e pode impactar em limitações de transferências de recursos da União para estados e municípios - que são os entes que têm responsabilidade principal com a oferta da Educação Básica no país.

Depois de anos de inconsistências previsíveis do Teto de Gastos, o novo regime fiscal do Brasil, denominado Regime Fiscal Sustentável (RFS), que substituiu o Teto de Gastos, foi aprovado pela Lei Complementar nº 200, em agosto de 2023, com início estabelecido para o ano de 2024. Este novo regime fiscal tem teor diferente do Teto de Gastos, porém, passível de críticas, ao se relacionar com a ideia de uma política fiscal com o objetivo de garantia de direitos humanos.

O Regime Fiscal Sustentável (RFS) apresenta que as despesas da União serão ajustadas pelo crescimento das receitas e dependente do cumprimento ou não das regras

fiscais. Em termos gerais, a regra estabelecida determina que o novo regime fiscal dependerá da dotação orçamentária primária do ano anterior corrigidas pelo IPCA - de primeiro de julho do ano anterior até o último dia de junho do ano corrente -, mais a variação real da despesa de no mínimo 0,6% ao ano e máximo de 2,5% ao ano. Para o ano de 2024, aplica-se a regra supracitada mais os Créditos Suplementares e Especiais vigentes até agosto de 2023.

Para a consolidação da variação real do orçamento dentro das bandas supracitadas (0,6% - 2,5%), a variação real dos limites de despesa primária depende da variação real da receita primária. Caso a meta de resultado primário seja cumprida, a variação real das despesas será limitada em 70% da variação real da receita primária; por outro lado, em caso de descumprimento da meta de resultado primário, a variação da receita será limitada em 50% da variação real da receita corrente.

Apesar de uma flexibilidade, quando comparado com o Teto de Gastos, Bastos, Deccache e Alves Jr. (2023) apontam que esse regime ainda não é adequado com objetivo de desenvolvimento econômico e social, pois restringirá o desenvolvimento já em 2024. Os resultados dos autores apontam que o gasto público no RFS acomoda, com dificuldade, os pisos constitucionais da saúde e educação e a política de valorização real do salário-mínimo. Para os autores, mesmo com expectativa otimista acerca da arrecadação tributária, outros itens do orçamento precisarão sofrer redução, impactando, negativamente, na oferta de serviços públicos e no novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Os autores concluem que o regime em si traz problemas para o desenvolvimento econômico e social do país, inclusive pressionando para a elaboração de novas leis e emendas constitucionais de cunho neoliberal.

Portanto, o novo regime fiscal do Brasil pode constranger, mesmo nos melhores cenários, os recursos para o desenvolvimento econômico e social e restringir recursos para financiar os direitos humanos, já que, embora em situação de aumento extraordinário do crescimento econômico e das receitas, as despesas em termos reais serão limitadas, não ultrapassando a 2,5% ao ano. Isto em um país com profundos gargalos sociais e demandas sociais crescentes para maior participação na renda e no orçamento público.

Apesar da exclusão do FUNDEB do cálculo do Teto de Gastos e do RFS, o constrangimento no potencial de crescimento econômico do país alavancado pelos gastos públicos pode traduzir em menos receitas e, por consequência, menos recursos destinados ao Fundeb, uma vez que o Fundo tem elevada dependência da dinâmica das receitas tributárias. Desta forma, a educação pode, em algum grau, apresentar piores ou restrições

do crescimento potencial do seu financiamento, motivado pelo novo regime fiscal do Brasil.

Desta forma, a política fiscal do Brasil também pode influenciar o financiamento público em educação no Brasil, criando restrições para a possibilidade de um financiamento adequado e progressivo que amplie a garantia do direito à educação, a exemplo das limitações em período de crise (Resultado Primário), restrições de gastos acima de 60% das receitas líquidas correntes dos estados e municípios (LRF), congelamento dos gastos públicos (Teto dos Gastos) e restrições do crescimento econômico e de despesas potenciais para financiar os direitos humanos (Regime Fiscal Sustentável). Cabe ressaltar que a natureza e a implementação dessas políticas fiscais no Brasil têm fundamentos da economia neoclássica, sendo conflituosas com a perspectiva dos direitos humanos.

Em síntese, os avanços na CF88 e LDB96 - incluindo o FUNDEF, FUNDEB e o IIPNE no investimento/financiamento tem maior aproximação com a perspectiva dos direitos humanos, considerada no capítulo 1 desta Tese, na medida em que cria obrigações mínimas para investimento em educação e a possibilidade de progressividade, como representado no IIPNE e no FUNDEB. Entretanto, este aparato legal não inclui um financiamento progressivo para a educação no atual sistema de vinculações, sobretudo, como alternativa aos momentos de crises econômicas, que pode impactar na redução das receitas de impostos e na redução das despesas em educação.

Complementarmente, as outras políticas que foram criadas no Brasil, que convergem com a perspectiva econômica neoclássica, como a Lei de Resultado Primário, a LRF, EC do Teto de Gastos e Regime Fiscal Sustentável (RFS) ameaçam a busca por um financiamento adequado à garantia do direito à educação, desta forma, convivem, em conflitos, a perspectiva dos direitos humanos, como indicado na CF88, FUNDEF, FUNDEB e PNE e, ao mesmo tempo, as políticas fiscais que criam restrições para a busca efetiva por financiamento adequado para a garantia do direito humano à educação, em destaque a Lei de Resultado Primário, LRF, Teto de Gastos e Regime Fiscal Sustentável.

#### **2.4 Conflitos e convergências: aparato legal da educação no Brasil *versus* direitos humanos *versus* economia neoclássica.**

Neste capítulo, discutiu-se a educação no Brasil, a partir da abordagem dos direitos humanos e da economia neoclássica. O Quadro 4 é uma síntese dessa discussão.

**Quadro 4** - Perspectiva do direito humano, da economia neoclássica e do aparato legal brasileiro na educação

| Discussão/<br>Abordagem                         | Direitos humanos   | Economia neoclássica   | CF88/LDB96  |
|---|--|--|---|
| Tratamento/<br>Ponto de<br>Partida              | Direito  | Capital Humano (versão mais recente)   | Direito<br>(Abordagem: Direitos humanos)  |
| Objetivo/<br>Finalidade da<br>Educação          | Garantir o direito para o exercício da cidadania é o objetivo/finalidade fundamental.  | O Objetivo/finalidade são os retornos da educação, ou seja, o foco são externalidades positivas                          | Pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho<br>(Abordagem: Direitos Humanos)  |
| Sistema<br>Educativo                            | Garantia do direito à educação para todos através dos princípios do direito humano à educação, ou seja, disponibilidade, aceitabilidade, adaptabilidade e acessibilidade.                    | O sistema de educação deve ser adequado ao mundo do trabalho/negócios.   | Igualdade de condições e permanência, liberdade, tolerância, educação de qualidade, diversidade étnico-racial, valorização dos profissionais, pluralismo de ideias, para o mercado de trabalho entre outros.<br>(Abordagem: Direitos Humanos) |
| Função do<br>Estado e<br>Mercado na<br>Educação | Estado garantidor da educação (função primária) e mercado têm função secundária.   | Mercado tem função primária na oferta e gestão da educação, o Estado tem função secundária                               | Estado tem função primária e mercado função secundária.<br>(Abordagem: Fundamentalmente nos Direitos Humanos)   |
| Investimento/<br>Financiamento<br>em Educação   | Financiamento estatal para todos na educação básica e o ensino superior progressivo na provisão do Estado. A progressividade, não discriminação, máximo de recursos são princípios que devem | Investimento/financiamento principalmente privado, as famílias e os indivíduos devem arcar com as despesas educacionais. | Investimento principalmente do Estado com regras constitucionais - sistema de financiamento baseado em vinculações e com políticas fiscais restritivas.<br>(Abordagem: Direitos Humanos e economia neoclássica)                               |

|                            |   |   |   |
|----------------------------|---|---|---|
|                            | ser aplicados ao financiamento para a efetivação do direito humano à educação pelo Estado.  |   |   |
| Observações/<br>Conclusões | Para a perspectiva dos direitos humanos, os impactos da educação sejam positivos e/ou negativos e/ou econômicos e/ou não econômicos não é o foco em si para garantir educação. O direito por si só já é um argumento com finalidade para garantir a educação. Ou seja, mesmo que haja efeitos de externalidades positivas, esse não é o fundamento para a garantia da educação. | Na perspectiva da economia neoclássica, a educação é relevante por causa dos seus efeitos individuais e coletivos de retornos monetários e não monetários, o que indica que caso não haja essas externalidades positivas a educação não seria tratada com elevada relevância nessa abordagem econômica, mesmo sendo um direito. Dado que, mesmo após a DUDH, os autores dessa abordagem não se dispõem a refletir a educação como um direito. | Na CF88 as duas abordagens - DH e da economia neoclássica - tem influências. Portanto, a CF88 é híbrida, visto os cinco pontos anilados quadros são baseados fundamentalmente na perspectiva dos direitos humanos, porém, o financiamento tem conexão com a perspectiva dos direitos humanos e da economia neoclássica. Assim, o sistema de financiamento do Brasil não contempla toda a abordagem dos direitos humanos, sobretudo a política fiscal, que representa uma ameaça a garantia do direito à educação. |

**Fonte:** Elaboração Própria

No caso brasileiro, ao comparar o aparato legal da educação com a abordagem dos direitos humanos e da economia neoclássica, consolida-se que a CF88 e a LDB96 convergem com o ponto de partida/tratamento, objetivo/finalidade, sistema educacional, funções do Estado e mercado, na abordagem dos direitos humanos. Porém, quanto ao financiamento/investimento da educação, converge com elementos da abordagem dos direitos humanos e da economia neoclássica.

No caso brasileiro, a educação tem como objetivo/finalidade garantir a cidadania e preparação para o mundo do trabalho, assim, conecta-se fundamentalmente com a perspectiva dos direitos humanos, dado que o trabalho também é considerado um direito humano. No caso da função do Estado e mercado, o caso brasileiro se aproxima fundamentalmente da abordagem dos direitos humanos, que destaca que o Estado é primordial para a garantia do direito humano à educação, de forma gratuita e universal. Portanto, o Estado tem função primária na educação do país.

Em relação às designações para o sistema educacional do Brasil, é um sistema fundamentalmente baseado na perspectiva dos direitos humanos, visto que há semelhanças com os parâmetros indicados pela abordagem dos direitos humanos, como exemplo da igualdade de condições e permanência.

Por fim, em relação ao sistema de financiamento/investimento da educação, a CF88 prevê que a educação deve ser gratuita e universal, colocando como primordial a função do Estado para esse fim. Para tanto, a sociedade brasileira, e não sem conflitos, criou um sistema de financiamento para o sistema educacional brasileiro – baseado principalmente em vinculações constitucionais -, porém, apesar dos avanços do financiamento da educação do Brasil, este se distancia de alguns princípios de direitos humanos, como a progressividade no financiamento dos direitos para a sua realização progressiva. Como conclusão, a educação, conforme previsto nas normativas selecionadas, apesar do ponto de partida objetivo/finalidade, sistema educacional, funções do Estado e mercado convergirem com a abordagem dos direitos humanos, o tratamento do parâmetro financiamento/investimento analisado há semelhança em relação à abordagem dos direitos humanos e da economia neoclássica, portanto, as duas abordagens convivem no aparato legal brasileiro acerca da educação.

## **2.5 Considerações do Capítulo**

O objetivo deste capítulo foi analisar o tratamento da educação no Brasil, no intuito de compreender até que o ponto converge ou diverge com as abordagens dos direitos humanos e da economia neoclássica. Para este fim, a discussão foi realizada a partir da CF88, da LDB96 e de pesquisas realizadas referentes a esse tema.

Os principais temas abordados para as discussões foram quanto ao ponto de partida, os objetivos/finalidades, as funções do Estado e mercado, as designações para o sistema educacional e o financiamento/investimento em educação. Com as discussões realizadas, conclui-se que a convergência fundamental é quanto à CF88 e LDB96, com a abordagem dos direitos humanos quanto ao ponto de partida, objetivo/finalidade, sistema educacional, funções do Estado e mercado, ou seja, trata a educação como direito. Porém, o financiamento/investimento encontra-se tanto amparado na abordagem dos direitos humanos como a da economia neoclássica.

Assim, cabe uma análise empírica do orçamento público para a educação, com o objetivo de analisar o orçamento efetivado para a garantia do direito à educação no Brasil,

levando em consideração o aparato legal para o financiamento, os ciclos econômicos, as políticas fiscais e a interpretação da economia neoclássica e dos direitos humanos acerca do financiamento/investimento em educação.

### 3 CICLOS ECONÔMICOS E FUNDEB

#### 3.1 Apresentação

A educação como direito humano demanda financiamento público adequado. Porém, no caso brasileiro, o próprio sistema de financiamento e as políticas econômicas – em destaque a política fiscal - podem representar, na prática, ameaças para a garantia desse direito. Neste capítulo, o objetivo é analisar se, efetivamente, o orçamento público para a educação está adequado aos princípios de direitos humanos e/ou se há sobredeterminação das relações econômicas –, a exemplo dos ciclos econômicos e políticas econômicas entre o período 2007-2019.

Especificamente, o objetivo deste capítulo é analisar o FUNDEB, levando em consideração os ciclos econômicos, as regras de financiamento da educação do Brasil e as políticas fiscais. Enfatiza-se que para a presente tese, optou-se pela análise do FUNDEB, e os motivos para esta escolha são: 1 Disponibilidade de dados do Fundo; 2 O Fundo segue a mesma metodologia de financiamento para todo o período; 3 Participação de todos os entes federativos; 4 Possibilidade de identificar ciclos econômicos no período temporal do Fundo; 5 O Fundo é amplamente reconhecido pela sua importância no financiamento e desenvolvimento da educação no Brasil.

Inicialmente, foram utilizados outros relatórios e dados referentes às despesas em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) dos Estados brasileiros divulgados pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), porém, em alguns casos, os dados não foram divulgados desde 2013. Os Estados brasileiros que não divulgaram os dados/relatórios foram: Rio Grande do Sul, para o período 2013-2019; Minas Gerais e Alagoas, para o período 2014-2019; Rio Grande do Norte, para o período 2018-2019, e Rio de Janeiro, para o ano de 2019<sup>3</sup>. Cabe destacar que mesmo com a tentativa de obter os dados faltantes em outros sistemas de informações, como o Finanças Brasil (FINBRA) e o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público (SINCOFI), o banco de dados organizado não ficou adequado para fazer uma análise profunda referente ao tema, optando, assim, pelo FUNDEB, como orçamento da educação de análise para esta tese.

---

<sup>3</sup> Relatórios coletados e analisados até o ano de 2022.

Apesar de o FUNDEB ser um dos fundos de financiamento dos direitos humanos, mais específico no direito à educação, esta é uma amostra relevante, posto que a identificação do caráter cíclico pode valer para os demais casos de orçamentos e financiamento dos direitos humanos. Vale destacar que o Fundo não é diretamente condicionado ao PIB, porém, os impostos que são indexadores do Fundo – a exemplo do ICMS, IR e IPI - estão positivamente correlacionados com o PIB. Assim, como o fundo é correlacionado positivamente aos impostos - que, por sua vez, têm elevada correlação com a atividade econômica do país -, há, portanto, impacto da variação da atividade econômica no Fundo. Exemplificando, se o PIB reduz, impacta na arrecadação tributária do governo e no financiamento do Fundo, reduzindo-o.

Quanto à análise dos dados, inicialmente foi realizada uma descrição e análise dos dados do FUNDEB (2007-2019) – extraídos do Tesouro Transparente e deflacionados a preços de 2019 do IPCA, extraído do Banco Central - e PIB real (2006-2019) – extraído do Banco Central do Brasil -, visando analisar o comportamento/variações. A variação do PIB foi utilizada como variável para entender a dinâmica dos ciclos econômicos. Após a descrição e análise da dinâmica do FUNDEB e do PIB, a hipótese dos efeitos dos ciclos econômicos nas variações do FUNDEB foi testada. Para este objetivo, o período escolhido para verificar a hipótese foi entre 2007-2019, por ser um período compatível com a aplicação do Fundo, no qual é possível identificar ciclos econômicos no Brasil, e por compreender um período após a Lei de Transparência<sup>4</sup>, correspondendo ao início do FUNDEB, assim, com melhorias na divulgação e qualidade dos dados.

A hipótese da dinâmica do FUNDEB e os efeitos dos ciclos econômicos são verificados a partir de estatística, especificamente de descrições de dados e correlações. Os dados correlacionados são da variação percentual do PIB com a variação percentual do FUNDEB total e por estados.

Por fim, para a avaliação dos ciclos econômicos e os efeitos no FUNDEB, a análise foi realizada levando em consideração as condições conjunturais e estruturais econômicas e educacionais do país, as políticas econômicas e os aparatos legais que podem ter afetado a dinâmica do FUNDEB.

O capítulo encontra-se dividido, além desta apresentação, em três tópicos. No tópico 3.2 abordam-se o conceito e as discussões dos ciclos econômicos. No tópico 3.3 é discute-se acerca do FUNDEB. No tópico 3.4 é realizada uma análise dos ciclos

---

<sup>4</sup> Importante para divulgação dos dados públicos.

econômicos e o FUNDEB. Por fim, no tópico 3.5, são apresentadas as considerações do capítulo.

## **3.2 Ciclos econômicos: definição e as perspectivas da teoria econômica**

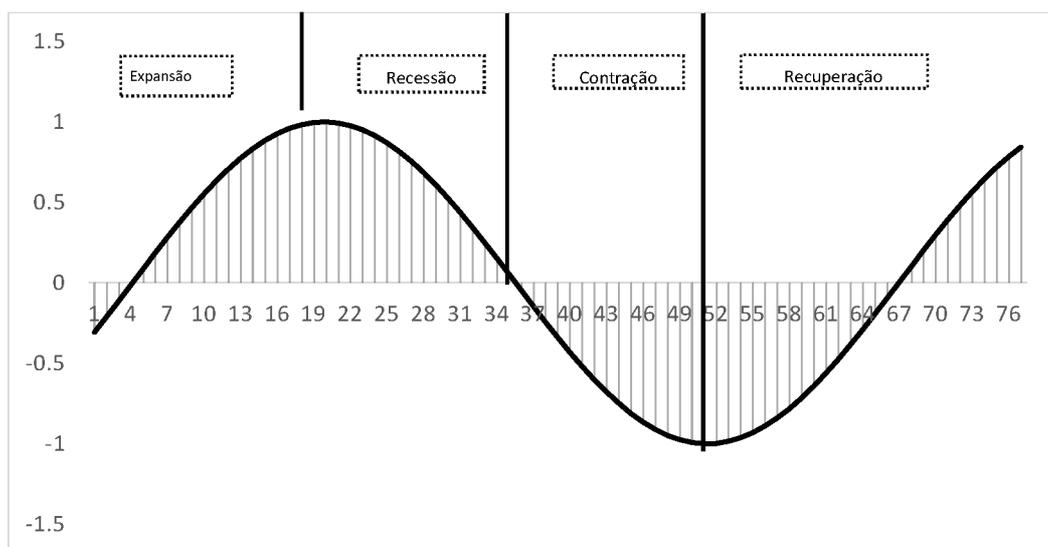
### **3.2.1 Definição de ciclos econômicos**

Historicamente, as economias passam por períodos de ascensão econômica e de crise econômica; com esta constatação, diversos pesquisadores buscaram investigar os motivos pelos quais as economias apresentam flutuações – denominados ciclos econômicos. Estas oscilações, em geral, impactam no nível de produção, emprego e renda. Um exemplo dos impactos dos ciclos econômicos nas variáveis macroeconômicas supracitadas é nos períodos de crises econômicas, afetando na redução da produção, no aumento do desemprego e na redução da renda. Para Mitchell (1950), espera-se que essas flutuações econômicas perpassem por quatro momentos: iniciando pelo período de crise econômica, seguido por uma recessão econômica, por um período de recuperação econômica e, por fim, de prosperidade.

Os ciclos econômicos podem ser visualizados em suas fases no Gráfico 01.

Schumpeter (2014) descreve quatro fases de um ciclo econômico:

- 1. Expansão: este momento do ciclo é caracterizado por bons indicadores nas variáveis macroeconômicas, a exemplo de emprego, renda, produção, salário, demanda e oferta de bens e produtos, lucros e investimentos.
- 2. Recessão: as características são a redução drástica da demanda por bens. Inicialmente, as empresas não têm a percepção da queda da demanda instantaneamente, assim, há uma continuidade da produção, criando um excesso de oferta no mercado. Com isso, os preços entram em tendência de queda juntamente com renda, produção, salários e outros.
- 3. Contração: esta é uma fase que segue a recessão e é marcada pelo aumento proporcional do desemprego.
- 4. Recuperação: é a fase de retomada do crescimento da economia. As características são o aumento da demanda, alavancagem da oferta e melhora nos indicadores macroeconômicos, a exemplo de produção, emprego e investimentos.

**Gráfico 1** – Representação gráfica de Ciclos Econômicos

**Fonte:** Elaboração própria, com base em Schumpeter (2014)

Burns e Mitchell (1946) destacam cinco pontos dos ciclos econômicos: 1 Ciclos econômicos implicam flutuações em um conjunto de variáveis macroeconômicas, e não em uma única variável específica; 2 As economias são caracterizadas por expansões e contrações; 3 Ciclos econômicos são recorrentes; 4 As variáveis econômicas mostram movimentos e apresentam padrões regulares e prenunciáveis ao longo do ciclo econômico.

Após definição e caracterização dos ciclos econômicos, no próximo tópico apresenta-se uma discussão a respeito dos ciclos econômicos e das políticas econômicas, na perspectiva de Keynes.

### 3.2.2 Ciclos econômicos nas perspectivas das teorias econômicas

Na teoria econômica, há discussões intensas a respeito dos ciclos econômicos em diferentes perspectivas teóricas. Samuelson (1915) identifica que as discussões acerca dos ciclos econômicos são empregadas, em geral, em termos exógenos e endógenos. Na perspectiva exógena, os teóricos apontam que a origem do ciclo advém de um dado externo, que varia de forma periódica. Na perspectiva endógena, o autor denomina que são teorias de ciclo autorregulador, a exemplo das teorias que enfatizam fatores monetários e estoques. Nos próximos subtópicos, serão apresentadas as explicações teóricas referentes aos ciclos econômicos.

### 3.2.2.1 Ciclos econômicas na perspectiva de Marx, Kalecki e Keynes

Para Marx (2014), no sistema capitalista, os ciclos econômicos são estruturais, endógenos e inevitáveis decorrentes de suas contradições internas, ou seja, da busca por acumulação de capital com o constante desenvolvimento da capacidade produtiva e a limitação do consumo das massas. Esta contradição ocorre pela busca de maximizar lucro pelos capitalistas, o que pode impactar na redução de salários de trabalhadores, limitando o poder de compra, assim, gerando incapacidade estrutural de consumir a produção em sua totalidade. Esta relação gera um conflito entre o desenvolvimento das forças produtivas e os limites impostos pelas relações de produção no sistema capitalista.

Partindo deste entendimento, Marx (2014) discute um componente fundamental na explicação sobre os ciclos econômicos, a Lei da Tendência Decrescente da Taxa de Lucro, dado que no sistema capitalista de produção há uma tendência de substituição da força de trabalho por capital fixo (máquinas), assim, impactando na redução do valor produzido, uma vez que, para Marx (2014), apenas o trabalho humano gera mais-valor, assim, por esse processo, gera uma tendência decrescente da taxa de lucro -componente fundamental para explicar e discutir crises na perspectiva de Marx.

Para o autor, ciclos econômicos são marcados por momentos de expansão – período em que os capitalistas investem massivamente em novas tecnologias e aumentam a produção - seguidos por crises de superprodução, dado que a expansão frequentemente supera a capacidade de consumo, gerando, o que Marx (2014) denominou de crise de superprodução. As principais características nas crises de superprodução são o fechamento de indústrias e o aumento do desemprego, gerando queda dos salários e aumento da miséria, assim, nestes cenários, durante os períodos de expansão, os trabalhadores criam riqueza para os capitalistas, porém, nas crises, se encontram sem meios de subsistência.

Para Marx (2008), é durante crises que novas formas de organização produtiva podem surgir, criando um ambiente propício para restaurar a taxa de lucro e iniciar um novo ciclo de crescimento econômico. Para o autor, este processo não é eterno, devido as próprias contradições do sistema levarão a um colapso, dado que as forças produtivas do trabalho se torna incompatível com como o capitalismo opera. Assim, na perspectiva de Marx, ciclos econômicos são produto da relação contraditória em relação as forças produtivas e a relações de produção. Portanto, ciclos ocorrem pelas contradições entre

capital e trabalho e os desequilíbrios estruturais na distribuição de riqueza, assim, o autor vincula estas discussões aos conflitos de classes no sistema capitalista de produção.

Em síntese, na perspectiva de Marx, no sistema capitalista produz-se mais do que a capacidade de consumo da sociedade, impactando em crises de superprodução. As crises destroem o capital excedente, desvaloriza mercadoria e reestrutura os meios de produção, possibilidade sua continuidade de produção.

Para Kalecki (1985), as flutuações econômicas são intrínsecas ao sistema capitalista, ou seja, são fenômenos endógenos e estruturalmente instáveis, para o autor, os ciclos têm relação com as interações entre luta de classes na dinâmica de produção capitalista.

Kalecki (1985) discute ciclos econômicos e a relação entre investimento, lucro e demanda agregada, com destaque para os investimentos. Para o autor, os níveis de lucro e a expectativa dos capitalistas sobre retorno futuro são os principais fatores que impactam as decisões de investimento. Como lucro determina investimento e, ao contrário, investimento determina lucro, essa relação impacta em períodos de expansões econômicas e contrações. Isso ocorre dado que em períodos de expansão, aumentam os investimentos impactando em maior produção, emprego e lucro, retroalimentando o sistema com mais investimentos. Porém, como há um descasamento entre a acumulação excessiva de estoques e saturação do mercado com a capacidade limitada de consumo, culmina em uma desaceleração do crescimento econômico.

Kalecki (1943) aponta as políticas econômicas – a exemplo da política fiscal e monetária - como fundamentais para atenuar as flutuações econômicas. O autor defende os gastos públicos como política importante com objetivo de estabilizar a economia e obter pleno emprego, porém, a atuação do governo enfrentaria resistência por parte das elites por se sentirem ameaçados em relação ao equilíbrio de poder entre trabalhadores e empregadores (Kalecki, 1943). Desta forma, o autor discute os ciclos econômicos e a relação com as lutas de classes, dado que há uma divergência de interesses entre capitalistas e trabalhadores, na qual, os capitalistas buscam maximizar os lucros, enquanto os trabalhadores buscam melhores salários e condições de trabalho. Neste cenário, há um conflito dado que ao aumentar salários em momentos de crescimento econômico, pode reduzir as margens de lucros, gerando uma tensão.

Em síntese, para Marx e Kalecki, os ciclos econômicos são estruturalmente endógenos ao capitalismo, ou seja, são naturais. Dentre as análises principais entre ambos,

os conflitos entre classes estão no epicentro das discussões sobre flutuações econômicas na dinâmica de produção no sistema capitalista.

Para Keynes (2012), o sistema econômico capitalista é inerentemente instável, ou seja, as flutuações econômicas fazem parte do capitalismo de forma intrínseca, e estas instabilidades cíclicas foram um dos focos dos estudos de Keynes (Ferrari Filho, 2006). Estas flutuações econômicas podem ser visualizadas nas variações do produto e da renda. Em linhas gerais, os desequilíbrios ocorrem, dentre outras variáveis, porque o capitalismo opera naturalmente em desequilíbrios. Um exemplo dos motivos é devido à insuficiência de demanda efetiva (definida como renda agregada esperada pelos empresários). Este ponto é de fundamental importância na análise dos ciclos econômicos em Keynes e, portanto, no grau de importância que é alocado à política econômica nesta perspectiva teórica, uma vez que o mercado é visto como incapaz de lidar, sozinho, com as oscilações econômicas e manter o nível de renda e emprego.

Keynes (2012) trata o sistema econômico como uma economia monetária de produção, na qual a moeda afeta as decisões dos agentes, ou seja, a moeda não é neutra. A incerteza é um elemento importante na teoria de Keynes no que se refere ao funcionamento da economia, sendo relevante para a análise dos ciclos econômicos. Para o autor, um ambiente de incerteza com expectativas pessimistas da economia impacta no comportamento dos agentes econômicos por demanda de ativos de maior liquidez, a exemplo da moeda – que é o ativo mais líquido e seguro –; assim, outros investimentos produtivos – ativos reais - são impactados negativamente. Isso impacta também nos elementos essenciais da economia – consumo e investimento -, reduzindo-os. Ao impactar negativamente na propensão a consumir, a economia se retroalimenta negativamente, gerando mais expectativas negativas e menos demanda, afetando negativamente a oferta da economia e culminando em mais desemprego, redução do produto e aprofundando a crise.

Keynes (2012) introduz a importância da política econômica para lidar com momentos de flutuações econômicas, com o objetivo de afetar as expectativas econômicas e a demanda, culminando na retomada do crescimento econômico. Há diversos tipos de políticas econômicas, mas o foco desta discussão acerca de política econômica e ciclos econômicos se concentra, principalmente, nas discussões de política monetária e fiscal. Keynes aponta a importância da política monetária, mas concentra seus esforços explicativos na política fiscal, como sendo a mais eficiente para lidar com crises, visto que esta é uma das funções clássicas da política fiscal, como segue:

Com o princípio da demanda efetiva, a política fiscal passaria a ocupar lugar privilegiado como fator decisivo de criação da demanda efetiva, ao servir de instrumento de curto prazo de combate às crises. O Estado, por meio de seu manejo, aparece, assim, como o único agente, nessas condições, capaz de restaurar as expectativas ao criar demanda efetiva por meio, principalmente, do aumento dos gastos públicos, melhorando as expectativas das vendas e dos lucros futuros para as empresas criando, dessa maneira, condições favoráveis para a retomada dos investimentos, da produção e do consumo (Oliveira; Lopreato, 2021, p. 7).

De acordo com Musgrave e Musgrave (1980), a política fiscal tem três importantes funções clássicas: alocativa, distributiva e estabilizadora. A função alocativa diz respeito ao “fornecimento de bens públicos, ou do processo pelo qual a totalidade dos recursos é dividida para a utilização do setor público e no setor privado, e pelo qual se estabelece o comportamento do conjunto dos bens públicos (Musgrave; Musgrave, 1980, p. 6). A função distributiva representa os “Ajustes na distribuição de renda e riqueza para assegurar uma adequação àquilo que a sociedade considera como um estado “justo” ou adequado de distribuição” (Musgrave; Musgrave, 1980, p. 6). E a função estabilizadora diz respeito ao “uso da política orçamentária visando à manutenção de um elevado nível de emprego, um razoável grau de estabilidade do nível de preços, uma taxa apropriada de crescimento econômico, e ainda o alcance de estabilidade na balança de pagamentos” (Musgrave; Musgrave, 1980, p. 6).

Estas três funções são de extrema importância para o objeto desta tese, ou seja, a garantia dos direitos humanos, dado que o Estado deve promover suas políticas alocativas para ofertar bens para a população, distributiva, para gerar uma sociedade garantidora de direitos humanos, assim, redistribuindo renda. Por fim, a função estabilizadora também se apresenta como uma importante função da política fiscal para os direitos humanos, visto que esta tem objetivo de criar um razoável nível de emprego, destacando que o direito ao trabalho integra a lista de direitos humanos.

Partindo da perspectiva estabilizadora, o governo tem as ferramentas da política monetária – principalmente a taxa de juros – e a política fiscal – sobretudo os gastos públicos – para impactar numa economia equilibrada, e retomando o crescimento econômico em períodos de crise. Nesse sentido, Keynes (2012), em momento de crise, deve-se dar prioridade para os gastos públicos, pela sua capacidade de impactar na economia de forma mais rápida e efetiva, e por ter um maior multiplicador econômico. É mais rápida e efetiva porque o canal da política de gastos públicos é direto, ou seja, o governo realiza gastos diretamente, gerando renda diretamente para a economia, e

fazendo com que as expectativas negativas da crise se contornem e impactem positivamente no consumo e investimento, enquanto a política monetária tem efeitos indiretos. Além disso, o multiplicador econômico dos gastos, em geral, é elevado, sobretudo nos momentos de crises.

Keynes (2012) defende a ação do Estado em relação ao investimento de curto prazo (conjuntural) e longo prazo (manter nível de demanda e potencial do crescimento econômico). O investimento de curto prazo refere-se, por exemplo, aos momentos de crises, quando o governo deve realizar investimentos para contornar a crise. Em relação ao investimento de longo prazo, deve ser capaz de sustentar a demanda agregada e as expectativas positivas na economia.

Em síntese, para Keynes (2012), os ciclos são ocasionados pelas flutuações de investimento, determinado pelas expectativas dos agentes, impactando na demanda agregada e na produção agregada.

A teoria de Keynes teve, em certo grau, um nível de aceitabilidade na primeira metade do século XX, porém, o que prevaleceu foi a síntese neoclássica com contribuição de Modigliani e Hicks, que fizeram “interpretações” da teoria de Keynes. Esta interpretação neoclássica entende que a teoria de Keynes é uma teoria da depressão.

Em termos gerais, as interpretações keynesianas ortodoxas destacam as imperfeições de mercado como fatores motivadores dos ciclos econômicos, particularmente a rigidez de salários e preços. Mesmo após a revolução com o pensamento keynesiano acerca do entendimento dos ciclos econômicos e a importância da política econômica – sobretudo a política fiscal –, a síntese neoclássica representou o *mainstream*, porém, com conteúdo acerca da importância da política fiscal.

O pensamento da Síntese neoclássica consagrou a ideia de que a administração da demanda agregada poderia enfrentar as falhas de mercado, por meio de um mix de política fiscal e monetária, onde a política fiscal ocuparia lugar proeminente e a política orçamentária teria a tarefa de articular distintos objetivos e princípios, com os gastos obedecendo a três funções básicas: alocação, distribuição e estabilização (Musgrave, 1959). (Oliveira; Lopreato, 2011, p. 10).

Porém, na segunda metade do século XX, há elevados questionamentos no tocante à teoria de Keynes e da Síntese Neoclássica, principalmente o uso dos instrumentos das políticas econômicas e os efeitos na economia. Estas discussões corroboravam, como resultado, que a política fiscal não seria a mais indicada, em primeira instância, como

instrumento de lidar com crises econômicas. Desde então, a política fiscal foi perdendo cada vez mais espaço nas economias.

Há diversas outras discussões a respeito dos ciclos econômicos e os efeitos das políticas econômicas em outras perspectivas teóricas após Keynes, porém, com conteúdo diferentes em relação ao entendimento dos ciclos econômicos e o potencial do Estado de afetar a economia com as suas políticas econômicas. Esta discussão é realizada no próximo subtópico.

### 3.2.2.2 A visão *mainstream* de ciclos econômicos

Na vertente da fundamentação das explicações monetárias para justificativa dos ciclos econômicos é evidenciado que o sistema econômico tem tendências ao equilíbrio em sua composição, e o choque causador da instabilidade advém do comportamento humano, a exemplo de problemas na administração das unidades monetárias da Nação. Esta primeira explicação dos ciclos monetários vincula-se ao anteposto da Grande Depressão, cuja teoria econômica aceitava que os ciclos econômicos em sua composição eram puramente comportamentos emergentes monetários, sendo seu propulsor Fisher (1923).

Fisher (1923) sintetiza a sua explicação apontando que a instabilidade cíclica no comportamento macroeconômico nasce da instabilidade monetária, justificada pela oscilação do poder aquisitivo da moeda. Anos posteriores, na mesma linha de Fisher (1923), Friedman (1959) expandiu essa explicação e discutiu a velocidade da circulação da moeda.

Friedman (1959), ao analisar os ciclos econômicos dos Estados Unidos, observou que devido às quatro fases dos ciclos econômicos (expansão, *boom*, recessão e depressão), o estoque de moeda ponderava uma relação inversa a cada fase. Isto significa que, em períodos de expansão econômica, havia um aumento nos estoques de moeda com taxa de juros menores em relação à renda monetária. Já em oposição à expansão, em períodos de recessão, os estoques caem a uma taxa acima da renda monetária.

Nestas condições, a velocidade da moeda era afetada. Por sua vez, era presenciado um aumento da velocidade em períodos de expansão cíclica da economia com relação direta similar à renda real, e vice-versa em períodos de contração. Friedman (1959) concentrou a sua explicação em relação ao procedimento cíclico vinculado ao tempo de transições econômicos da velocidade da movimentação da moeda com as mudanças das

taxas de juros, e com possibilidade explicativa corroborada com as variações das taxas dos preços.

Para validação empírica, Friedman e Schwartz (1963) realizaram a análise dos ciclos econômicos de 1867 até 1960 (retirando os períodos de guerra), colocando como variável independente o papel da moeda em comparação às taxas monetárias e os níveis de atividade econômica. Os resultados sugeriram a presença causal do comportamento do papel da moeda perante os ciclos econômicos. Entretanto, alguns críticos desse estudo, como Culbertson (1961), argumentavam que outras variáveis poderiam influenciar a moeda, a exemplo dos fatores históricos da evolução das atividades econômicas. Desta forma, a explicação exclusiva justificada apenas com as mudanças monetárias não seria aplicada, tornando-se uma causadora das fases dos ciclos econômicos e não a consequência dos ciclos.

Em contrapartida à escola americana, o advento do pensamento econômico da escola sueca concernente à explicação dos ciclos econômicos introduz a exclusão nas análises do influxo dos sistemas monetários sobre impacto nas recessões e depressões dos ciclos. Wicksell - que mais tarde influenciaria o economista Hayek - inseriu a vertente analítica dos ciclos econômicos pela incisão da fundamentação no sistema monetário, mas em relação ao comportamento da oferta e da demanda de moeda. Isto é, criando o processo cumulativo wickselliano, já que o excesso de oferta de crédito contrai a taxa de juros vivenciada no mercado, fazendo com que a relação entre oferta e demanda desloque o seu equilíbrio, e favorecendo o declínio econômico, ou seja, entrando em fase de depressão econômica (UHR, 1960).

A explicação sueca, a partir do processo cumulativo wickselliano sob a análise das taxas de juros, vincula-se com as análises dos ciclos de negócios, em que toda economia encontra-se em estado de equilíbrio instável. Isto é, as perturbações econômicas cíclicas são consequências de defeitos que favorecem o processo cumulativo em um limiar final de estabilização. Assim, observa-se que se iniciou um movimento das análises dos ciclos econômicos, discutindo-se a influência da moeda nos preços a partir da taxa de juros (UHR, 1960).

Reflexo dessa teoria macroeconômica é constatado no papel decisivo dos bancos na economia. Quando os bancos concedem empréstimos a taxas divergentes - para baixo ou para cima - à taxa natural, causam desequilíbrio no sistema econômico. Isto é, colapsando o equilíbrio de mercado, e favorecendo a recessão e depressão do ciclo. Para voltar à expansão econômica, é necessária a aplicação da seguinte manobra: no caso em

que a taxa real de juros esteja abaixo da taxa de juros natural, conseqüentemente haverá menores níveis de poupança dos agentes, o sistema produtivo aumentará a produção de bens e serviços, favorecendo um aumento do capital de investimentos, e resultando em uma elevação no nível dos preços. Se o contrário acontecer, ou seja, a taxa real de juros for maior do que a taxa de juros natural, o mecanismo se altera, justificado, principalmente, pela produção ser menor do que os custos, favorecendo perdas nos mercados. Neste contexto, o equilíbrio monetário wickselliano é ofertado pela igualdade absoluta entre a taxa natural e a taxa real de juros (UHR, 1960).

Em alinhamento e complementação à escola sueca, a ascensão da escola austríaca com os estudos de Mises (1943) vinculou-se à narrativa dos ciclos econômicos com foco também na moeda, mas com a introdução das análises de crédito e uma variável inovadora, as falhas de coordenação. Isto significa que os ciclos econômicos eram explicados pela expansão ou retração do crédito, porém, não exclusivamente. Neste contexto, as escolas suecas e austríacas se complementavam, as explicações dos ciclos econômicos estavam conectadas com o desequilíbrio no sistema monetário de preços e taxas de juros.

Outro autor relevante na discussão *mainstream* acerca dos ciclos econômicos é Lucas (1975), que contribui com as explicações das flutuações dos ciclos econômicos, teorizando que haveria a possibilidade de vislumbrar um equilíbrio, levando em consideração a própria instabilidade agregada presente no sistema macroeconômico.

Lucas (1975) introduz uma variável para as explicações dos ciclos econômicos, a hipótese da assimetria de informação, que justificava as variações constatadas no produto e no mercado de empregos, já que os agentes econômicos não teriam igual acesso às informações, a exemplo de políticas econômicas discricionárias. Nesta perspectiva, os choques exógenos, os quais geravam distorções do equilíbrio da demanda e da oferta, favoreciam a instabilidade, um choque aleatório na oferta agregada sem pressuposto anterior gerava variações não previstas na demanda agregada.

Desta forma, essa instabilidade do equilíbrio, ou seja, esses choques eram causados pela vinculação do mercado de trabalho e do mercado de produtos, que possuíam informações ocultas em cada um deles, gerando informações assimétricas (imperfeitas) e proporcionando distorções nos preços relativos, que, por sua vez, retroalimentavam o sistema de oferta com preços distorcidos.

Esta hipótese reflete as expectativas racionais, as quais impactam em erros aleatórios presentes no sistema econômico. Para Lucas, os ciclos econômicos são de teor

monetário, porém, também eram derivados de erros nas perspectivas dos agentes; a aleatoriedade das perspectivas dos tomadores de decisões contribuí para que haja flutuações nas atividades econômicas das nações.

Em síntese, os Novos Clássicos – tendo Lucas como destaque desta escola econômica - desenvolveram a teoria denominada expectativas racionais, em que os agentes utilizam todas as informações para neutralizar as políticas econômicas – tanto do presente como do futuro -, com o objetivo de reagir antecipadamente a estas. Esta teoria aponta que as políticas discricionárias não têm efeitos na economia, já que os agentes antecipam as ações do governo, portanto, não têm efeito permanente. Por isto, apoiam políticas baseadas em regras. Isto porque os agentes sabem que uma mudança de política fiscal realizada pelo governo, como política fiscal expansionista para promover redução do desemprego, onerará no futuro, por isso, tendem a neutralizar a política. Esta escola levanta a hipótese de um rápido funcionamento da política discricionária, caso pegue os agentes de surpresa, porém, isso impacta negativamente na credibilidade dos agentes em relação às políticas (Lucas; Sargent, 1994).

Com o passar dos anos, vários outros economistas buscaram explicar as flutuações cíclicas da economia. No início da década de 1980, muitas discussões priorizavam as explicações vinculadas aos fatores reais em contraponto aos choques exógenos monetários. Isto fez com que esses estudos resultassem na teoria dos ciclos reais de negócios.

Os modelos macroeconômicos da teoria dos ciclos reais de negócios ressaltam que as fases de recessões e expansão são provenientes de mudanças exógenas, conseqüentemente representam uma evolução eficiente economicamente. Isto significa que esses ciclos reais não podem ser considerados falhas de mercado, mas a transição para uma economia mais eficiente. Para tanto, a intervenção governamental precisa ser apenas em conceder estruturas reais de longo prazo e não na intervenção via políticas monetárias e fiscais, que contribuem para suavizar essas flutuações, prejudicando a evolução do ciclo real dos negócios (Long; Plosser, 1983).

Adicionalmente à teoria dos ciclos reais de negócios, Nelson e Plosser (1982), evidenciam que os choque reais são mais importantes do que os choques monetários. Isto é, o produto agregado da economia caminha de uma forma pseudoaleatória e não com uma aleatoriedade absoluta, pois os distúrbios monetários, mesmo sendo considerados a origem das flutuações que levam a mudanças nas atividades econômicos, a explicação na totalidade das variações do produto agregada não é vista (Nelson; Plosser, 1982).

Como ciclo econômico é um fenômeno importante e reconhecido em diversas correntes, cabe analisar o seu impacto no financiamento da educação, em particular no FUNDEB. Nesta tese, tomamos como base a ideia que as economias são cíclicas naturalmente, não necessariamente por intervenção do setor público, mas pela própria dinâmica do sistema capitalista, desta forma, nesta tese, a compressão sobre ciclos econômicos utilizada é na perspectiva heterodoxa fundamentada em Marx, Kalecki e Keynes, que entendem a natureza cíclica natural e os conflitos do sistema capitalista de produção. No próximo tópico, será discutido acerca do FUNDEB, foco de análise desta tese.

### **3.3 FUNDEB**

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) tem dois momentos. O primeiro substituiu o FUNDEF em 2006 e vigorou até 2020, denominado de antigo FUNDEB. Desde 2021, está em vigor um outro FUNDEB, aprovado em 2020, denominado novo FUNDEB.

O antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi um fundo de natureza contábil de âmbito estadual, implementado em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), sendo incluído na Constituição de 1988 a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 53, de 2006, e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, que já na sua criação estabeleciam o período de vigência do fundo: de 2007 a 2020. (Brasil, 2006, Brasil, 2007a, Brasil, 2007b).

A maior parte dos recursos que integraram o FUNDEB advinha de alíquotas que incidiam nas receitas oriundas de cotas estaduais e municipais do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e do Imposto Sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações (IPIexp, ICMSe e ICMSm); Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM) ; Imposto sobre Transmissão causa mortis e Doação (ITCMD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cota municipal do Imposto Territorial Rural (ITRm); e compensações referentes à Lei 87/96 ou Lei Kandir. Em 2007 e 2008 as alíquotas foram determinadas seguindo as regras de transição entre FUNDEF e FUNDEB, que estipulavam para 2007 uma alíquota de 16,66% em FPEs, FPMs, ICMSe, ICMSm, IPIexp, e as receitas referentes às compensações da

Lei Kandir e uma alíquota de 6,66% sobre: ITCMD, IPVA e ITRm. Já para 2008, incidiu no primeiro grupo de receitas uma alíquota de 18,33% e nos três restantes de 13,33%. Para o restante do período de vigência do antigo FUNDEB, ou seja, de 2009 a 2020, vigorou a alíquota de 20% para essas fontes de receitas (Pinto, 2018; Sena, 2008; Polena, 2016, Brasil, 2006).

Para além desses recursos, o antigo FUNDEB contava com montantes provenientes da complementação realizada pela União aos fundos estaduais, cujo valor *per capita* era inferior ao definido nacionalmente. Para o período de 2010 a 2020, a complementação deveria ser equivalente a, no mínimo, 10% dos recursos totais do conjunto dos FUNDEBs, sendo vetado o uso de receitas oriundas do salário-educação e limitado a 30% o uso dos montantes constitucionalmente vinculados para seu financiamento. Já para os anos de 2007, 2008 e 2009, valeu a regra de transição, que estipulava valores fixos de, respectivamente, R\$ 2 Bi, R\$ 3 Bi e R\$ 4,5 Bi atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) (Adrião; Pinto, 2006; Brasil, 2006, Brasil 2007a).

A seguir, apresenta-se o Quadro 06, que sistematiza a evolução da composição das receitas do FUNDEB:

**Quadro 5** - Escala de implantação financeira do FUNDEB – 2007/2020

| UFs                            | Origem dos recursos                                  | Contribuição à formação do Fundo |               |                 |   |
|--------------------------------|--|----------------------------------|---------------|-----------------|---|
|                                |  | 2007                             | 2008          | 2009            | 2010 a 2020   |
| Estados,<br>DF e<br>Municípios | FPE, FPM, ICMS, Lei Complementar (LC) 87/96 e IPlexp | 16,66%                           | 18,33%        | 20%             | 20%   |
|                                | ITCMD, IPVA, ITRm e outros eventuais instituídos     | 6,66%                            | 13,33%        | 20%             | 20%   |
| União                          | Complementação Federal                               | R\$ 2 bilhões                    | R\$ 3 bilhões | R\$ 4,5 bilhões | 10% da contribuição total de Estados, DF e municípios |

**Fonte:** Polena, 2016.

Ainda a respeito da complementação da União, vale detalhar o mecanismo de distribuição dos recursos provenientes. Os recursos eram distribuídos de acordo com o valor por aluno nos fundos, seguindo ordem crescente, assim, ao fundo cujo valor *per capita* fosse o menor era dada prioridade, sendo o primeiro a receber a complementação. Esta era direcionada exclusivamente ao estado com as menores cifras por aluno, até que este valor fosse igual ao do estado com o segundo menor valor por aluno em seu fundo, ponto a partir do qual os recursos provenientes da complementação da União passavam a

ser divididos entre estes dois estados. Uma vez que estes atingissem o valor por aluno do terceiro estado com menor quantidade de recursos *per capita*, os recursos passavam a ser distribuídos entre os FUNDEBS dos três estados, e assim por diante, até que se esgotasse o montante reservado pela União para a complementação do FUNDEB (Brasil, 2006, 2007a; Polena, 2016; Sena, 2008).

A distribuição dos recursos de cada fundo, entre Estados e Municípios, era feita de acordo com as matrículas na rede pública ou em instituições conveniadas, registradas na Educação Básica nos respectivos âmbitos de atuação prioritários, seguindo fatores de ponderação definidos anualmente. O número de matrículas a ser considerado correspondia àquelas válidas pelo Censo Escolar mais recente realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), enquanto os fatores de ponderação eram estabelecidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ), obedecendo aos limites de 0,7 e 1,3, relativos ao coeficiente igual a um associado às séries iniciais do Ensino Fundamental urbano (Bueno, Pergher, 2016; Brasil, 2007a; Alves *et al.*, 2020).

Tratando das subvinculações presentes no antigo FUNDEB, tem-se que ao menos 60% dos recursos dos fundos deveriam ser direcionados ao pagamento de profissionais do magistério da Educação Básica, em exercício efetivo e que os gastos realizados com o Ensino Fundamental não podiam ser inferiores aos praticados no último ano de vigência do FUNDEF.

Em 2020, com a aproximação do fim do prazo de vigência do antigo FUNDEB, aprova-se em 27 de agosto de 2020 a EC nº 108/2020, responsável por incluir o FUNDEB de forma permanente no texto constitucional, alterando alguns de seus mecanismos de financiamento e, de modo geral, avançando em direção ao financiamento adequado da Educação Básica pública gratuita e de qualidade no país (Brasil, 2020a, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2020). Aproximadamente um ano depois, consolidou-se a regulamentação do disposto na EC nº 108/20, com a aprovação da Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021, subsequente à Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que já havia definido os aspectos mais elementares da regulamentação (Brasil, 2020b; Brasil, 2021).

No que diz respeito às receitas tributárias que compõem o novo FUNDEB, em nada se alterou o quadro anterior, sendo os fundos compostos por 20% das receitas de impostos, de arrecadação própria e por repartição, de Estados, nominalmente ICMS,

IPVA, ITCMD, FPE, IPI; e receitas de impostos, por repartição, de Municípios, nominalmente, FPM, ICMS, IPVA, IPI. (Brasil, 2020a; Tanno, 2020)

Entretanto, no que tange à composição dos fundos, a grande mudança trazida pelo novo FUNDEB diz respeito à complementação da União. Nesse sentido, conforme Cara e Nascimento (2021), o novo desenho do fundo representa um grande avanço na redução de desigualdades horizontais e verticais no financiamento da Educação Básica no Brasil. Dado que o mínimo exigido para a complementação passou de 10% do total dos fundos para 23%, a serem distribuídos entre os entes federados segundo o chamado “modelo híbrido”, que estabelece três modalidades para a complementação. A primeira modalidade (complementação-VAAF) emula o praticado até 2020, destinando dez pontos percentuais do total dos FUNDEBs aos fundos, cujo Valor Anual por Aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente; já a segunda (complementação-VAAT) estabelece um patamar mínimo de 10,5 pontos percentuais da complementação, a serem distribuídos em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o Valor Anual Total por Aluno (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente, sendo o VAAT calculado a partir do valor total dos fundos, acrescidos de outras receitas e transferências vinculadas à educação. Por fim, a terceira modalidade (complementação-VAAR) dedica 2,5 pontos percentuais às redes públicas que alcançarem evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da Educação Básica.

De acordo com IBSA (2020, p. 9):

O novo FUNDEB combina aumento da complementação da União ao FUNDEB com um formato mais equitativo de distribuição dos recursos (a complementação VAAT) que permite que estes cheguem nos municípios com menor capacidade de investimento em educação. Municípios pobres do país receberão maior fatia dos recursos federais, corrigindo parte da distorção que destinava recursos federais para capitais do Norte e Nordeste. Além disso, os novos fatores de ponderação de equidade fiscal e socioeconômica também tendem a diminuir a distância entre municípios mais ricos e mais pobres, já que as matrículas dos mais pobres valerão mais e assim estes municípios receberão montantes maiores dos fundos estaduais. A depender da fórmula da complementação VAAR (a ser definida inicialmente por regulamento do Governo Federal), o FUNDEB poderá ser também mais equitativo ao estimular a redução das desigualdades socioeconômicas e raciais em termos de aprendizagem. Por fim, a regulamentação do CAQ, agora preceito constitucional, poderá elevar a barra mínima do financiamento educacional. (IBSA, 2020, p. 9).

Em relação ao aumento da complementação da União, será gradual, ao longo de um período de seis anos. De início, a complementação relativa à primeira modalidade foi a única já em seu patamar final de 10%, enquanto a segunda modalidade parte de 2% percentuais em 2021, seguindo para 5%, 6,25%, 7,5%, 9% até alcançar a cifra final de 10,5%, em 2022, 2023, 2024, 2025 e 2026, respectivamente. Já a terceira modalidade, referente aos indicadores de melhoria da aprendizagem, teve início apenas em 2023, no valor de 0,75%, passando para 1,5%, 2,0% em 2024 e 2025, encerrando a transição em 2,5% no ano de 2026 (Brasil, 2020a; Tanno, 2020).

No tratar da distribuição dos recursos do FUNDEB, a nova redação em pouco altera o praticado anteriormente, mantendo o critério de número de matrículas levantado pelo INEP, e multiplicado por fatores de ponderação definidos pela CIFEBQ (Brasil, 2020a; Tanno, 2020).

A redação dada pela EC nº 108 estabelece três subvinculações: i) um mínimo de 70% das receitas de cada fundo, excetuadas transferências recebidas pela complementação-VAAR, será destinado ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício; ii) no mínimo 15% da complementação-VAAT serão empregados, por cada uma das redes de ensino beneficiadas, em despesas de capital; e iii) pelo menos 50% da complementação-VAAT serão direcionados ao financiamento da Educação Infantil (Brasil, 2020a; Tanno, 2020).

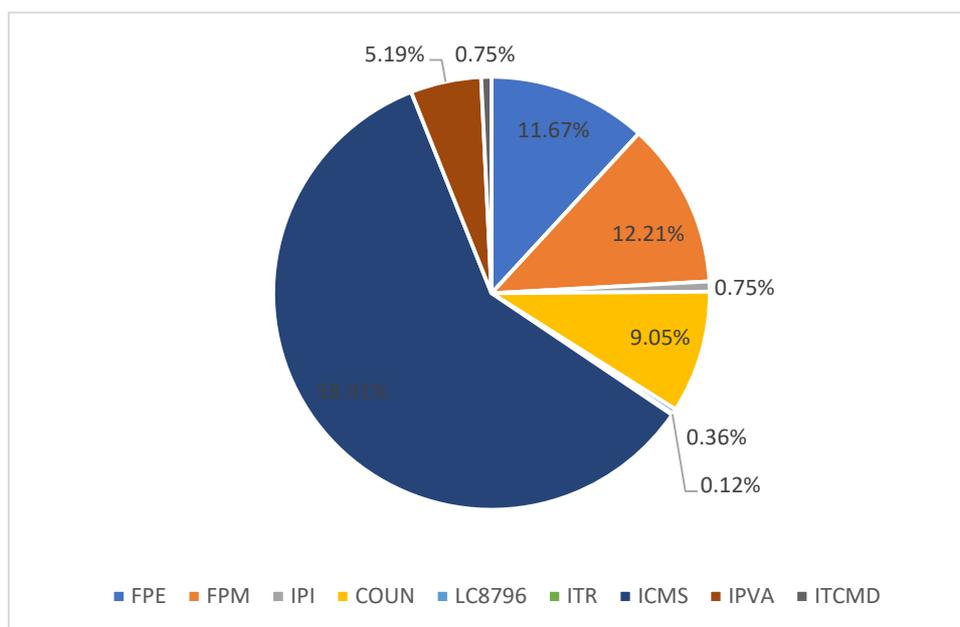
Por fim, uma parte essencial da parte do financiamento do FUNDEB é como os valores são calculados e, em especial, a complementação da União ao Fundo. A determinação deste fundo no ano-calendário funciona, inicialmente, com uma previsão, calculado com base em estimativas realizadas e atualizadas a cada quatro meses. Em geral, os valores serão calculados com base em estimativas, e deverão ser públicas até o último dia do ano de exercício anterior, ou seja, até 31 de dezembro do ano anterior ao estimado. No caso da União, o valor será reajustado de acordo com a receita, não simplesmente estimada. Este período de reajuste ocorrerá no primeiro quadrimestre do ano e em parcela única, ou seja, até abril do ano seguinte (Ministério da Educação, 2021).

O funcionamento das atualizações das estimativas funciona em quatro vezes para o ano calendário. A primeira atualização das estimativas será em 30 de abril, a segunda, em 31 de agosto e a terceira, em 31 de dezembro. Além disso, até 21 de janeiro, o STN atualizará os valores de arrecadação efetiva dos fundos. Por fim, o ajuste da complementação é realizado até 30 de abril do ano subsequente. Um dado importante desta complementação da União é que o Tesouro Nacional deverá realizar os repasses

mensais de no mínimo 5% da complementação anual até o último dia útil de cada mês, desde que os repasses ocorram no mínimo 45% até 31 de julho, 85% até 31 de dezembro e, por fim, 100% até 31 de janeiro do ano subsequente seguinte (Ministério da Educação, 2021).

Além disso, como descrito anteriormente, o FUNDEB depende de diversos tributos além da complementação da União, portanto, depende da dinâmica de impostos, que são impactados pelas variações da atividade econômica; desta forma, o FUNDEB tem efeitos, mesmo que indiretamente, dos ciclos econômicos. Os impostos/fundos que integram o FUNDEB são: ICMS, IPVA, ITCMD, FPE, IPI; e receitas de impostos, por repartição, de Municípios, nominalmente, FPM, ICMS, IPVA, IPI.

**Gráfico 2** – Composição média no Fundeb por contribuição – em % – período 2007/2019



**Fonte:** Tesouro Transparente. Elaboração Própria. <sup>5</sup>

Como mostra o Gráfico 02, o ICMS é o imposto que mais contribui para o FUNDEB, com 58,91% do volume arrecadado do Fundo, seguido pelo FPM (12,21%), FPE (11,67%) e Complementação da União (9,05%), que, somados, contribuem em média para o Fundo em 91,84%, ou outros 8,16% são dos outros meios de financiamento do FUNDEB. Partindo da constatação de que o ICMS, FPM, FPE e Complementação da

<sup>5</sup> Os valores foram extraídos do Tesouro Transparente calculados. A transformação realizada no dado foi o cálculo da média das porcentagens do período 2007-2019.

União são os principais meios arrecadados ao Fundo em termos de volume – daqueles que estão vinculados ao Fundo -, portanto, culminando em maior impacto, é importante discutir a dinâmica destes e a sua relação com os ciclos econômicos.

Como destaca Nascimento (2020), entre o período 2002 – 2013, os tributos de bens e serviços foram os responsáveis pelo maior volume de arrecadação tributária do Brasil, quando comparados com outros tributos arrecadados no país. Ellery Junior e Nascimento Junior (2017) apontam que, em média, o ICMS tem arrecadação de 7% do PIB. Partindo deste dado – ICMS é a maior arrecadação de impostos do Brasil com quase 60% do Fundeb advindo deste imposto - é relevante entender a dinâmica deste imposto, a exemplo dos efeitos dos ciclos econômicos no ICMS e os efeitos deste imposto no FUNDEB.

O ICMS é um imposto de comercialização de mercadorias e serviços. Este imposto tem sensibilidade às relações de mercado – compra e venda de mercadorias e serviços. Em um momento de crescimento econômico há uma tendência de redução do nível de desemprego e aumento da renda da economia, com renda maior há uma maior propensão a consumir mercadorias e serviços e, portanto, maior arrecadação de impostos relacionados à comercialização. Porém, no sentido contrário, em um momento de crise econômica, há uma tendência de aumento do nível de desemprego na economia e redução da renda, e os efeitos diretos da recessão econômica são redução da propensão a consumir e, portanto, redução da arrecadação desse imposto. Ou seja, há uma sensibilidade do ICMS aos ciclos econômicos.

O FPE e FPM são Fundos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, e compostos pelo IPI e IR. O FPE é destinado à redistribuição de recursos entre os estados, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e financiar serviços públicos básicos no país. Para sua distribuição levam-se em consideração a população e a renda *per capita* de cada Estado. Já o FPM tem distribuição feita aos municípios do país, levando em consideração a população e a renda *per capita*, porém, com cotas para as capitais e as demais cidades do país.

Parte do FPE e FPM é destinada ao FUNDEB e tem participação média de 12,21% do FPM e 11,67% do FPE, sendo o segundo e o terceiro que mais contribuíram, em média, ao FUNDEB. O IPI e IR são os compostos do FPE e FPM, desta forma, estes impostos afetam efetivamente a dinâmica destes Fundos, sobretudo o Fundeb. O IPI e IR são diretamente relacionados à dinâmica da atividade econômica do país, dado que, assim como o ICMS, quando a atividade econômica está mais aquecida, há maior renda no país

impactando no aumento do consumo de produtos industrializados, e em maior nível de arrecadação de impostos de consumo de industrializados e de renda. Ao contrário, por exemplo, em crises econômicas, ao reduzir a renda do país e por consequência a redução do consumo de industrializados, há uma redução da arrecadação tributária e menos financiamento ao FUNDEB. Desta forma, o FPE e FPM têm sensibilidade aos ciclos econômicos.

A Complementação da União está vinculada à dinamicidade do Fundo, e caso o Fundo não seja o suficiente para financiar o mínimo exigido para a educação, a União atua com complementação, com o objetivo de garantir o mínimo por matrícula da Educação Básica. Desta forma, a relação da complementação da União com o PIB é inversa, ou seja, caso ocorra uma crise econômica com impacto na redução da arrecadação tributária e impactos negativos ao Fundo, a União atua com o aumento da sua complementação destinada ao Fundo. Em um momento de crescimento econômico com o aumento da arrecadação tributária e impactos positivos ao Fundo, a União atua com menor contribuição ao Fundo, quando comparado aos momentos de crises econômicas.

Desta forma, o ICMS, FPM e FPE que, juntos contribuem em média com 81,79% ao FUNDEB, estão diretamente correlacionados positivamente com a atividade econômica. Portanto, variações no PIB têm efeitos nas variações destes impostos (ICMS, IR, IPI) que impactam o FUNDEB no mesmo sentido.

No próximo tópico, será discutido a respeito dos ciclos econômicos e o FUNDEB.

### **3.4 Ciclos econômicos no Brasil e o FUNDEB**

#### **3.4.1 Identificação dos ciclos econômicos**

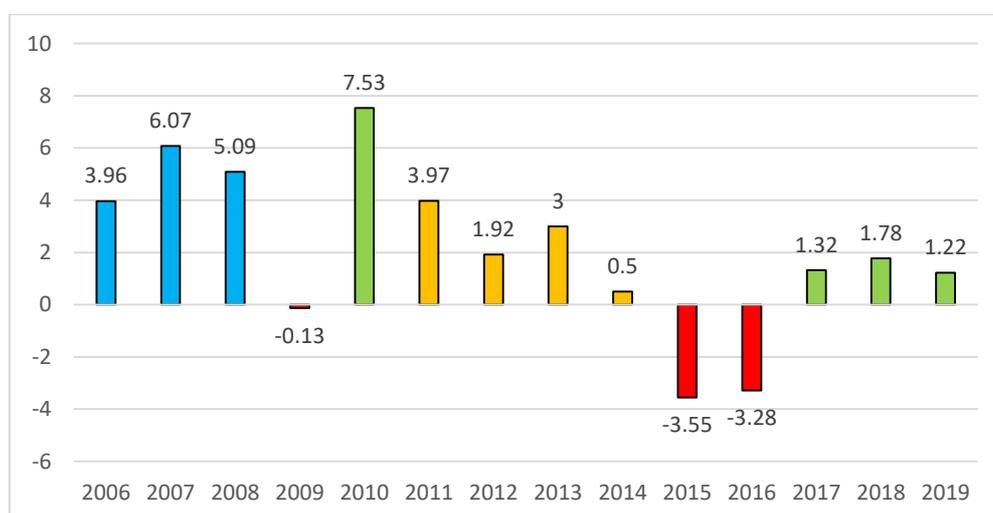
Neste tópico discute-se, especificamente, a relação entre ciclos econômicos e o FUNDEB, iniciando-se pela identificação dos ciclos econômicos do Brasil, no período 2006-2019.



problemas sociais no Brasil. Neste entendimento, as restrições orçamentárias e a fragilização dos direitos dos trabalhadores e das pessoas com necessidades, como na terceira idade, aprofundaram o abismo social no Brasil (Rossi *et al.*, 2018).

Portanto, cabe destacar que os ciclos econômicos podem também impactar no formato das políticas públicas, leis e reformas econômicas que podem influenciar positivamente na garantia dos direitos humanos ou nas violações dos direitos e/ou aumento ou redução das desigualdades socioeconômicas. Em momento de crescimento econômico, as reformas podem representar melhoria nos indicadores sociais – como melhora na distribuição de renda – e, em momentos de crises econômicas, pode representar ameaças para os direitos – como no aumento das desigualdades. A exemplo de algumas legislações favoráveis à garantia dos direitos humanos – a exemplo do FUNDEB – que foram criadas em momentos de crescimento econômico, enquanto nos períodos de crises econômicas foram criadas legislações que deterioram os direitos humanos, a exemplo do Teto de Gastos, em 2016.

**Gráfico 4** - Variação anual do Produto Interno Bruto (PIB) do BRASIL – 2006/2019 – em %



**Fonte:** Banco Central do Brasil. Elaboração Própria.

Considerando o indicado no Gráfico 4 - Variação do PIB do Brasil -, pode-se identificar variações da atividade econômica e ciclos econômicos. O primeiro período pode ser classificado como expansão econômica, iniciando-se em 2006 até 2008. Após esse momento de crescimento econômico, houve um período de retração econômica no ano de 2009, no mesmo período em que ocorria a crise econômica/financeira

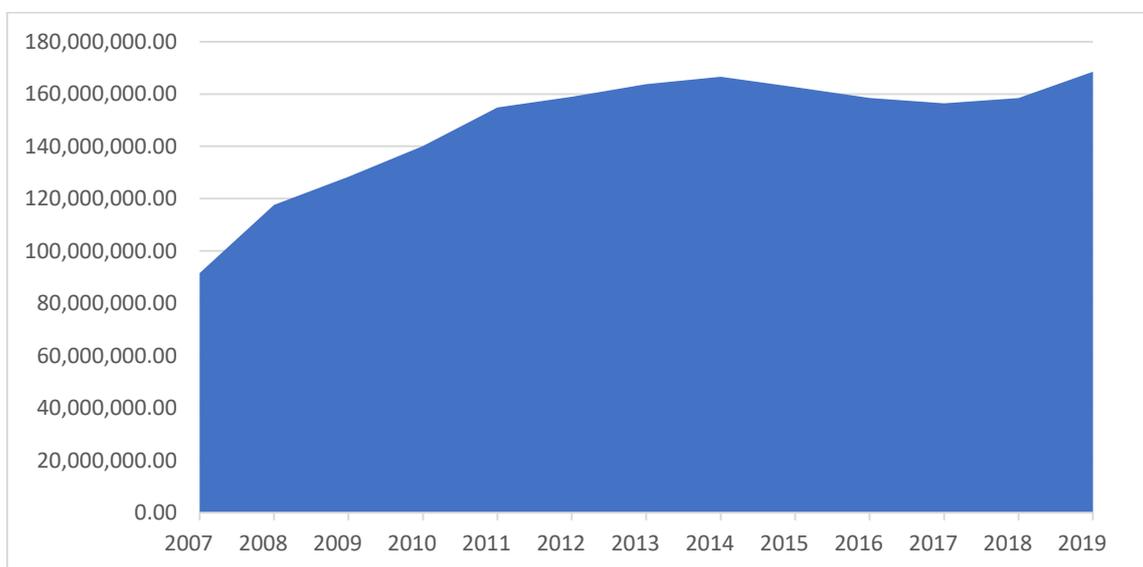
internacional de *subprime*. Apesar da recessão de 2009, o ano de 2010 representou um vigoroso crescimento econômico. Os anos seguintes - entre 2011 e 2014 - passaram por um período de crescimento econômico, porém, com desaceleração. Esta dinâmica foi resultado de uma mescla de situação econômica interna e externa e de políticas econômicas.

Em síntese, os ciclos econômicos têm diversas partes, com momentos de crescimento e recessões econômicas; as partes dos ciclos econômicos do Brasil entre 2006-2019 podem ser destacados em seis momentos: expansão (2006-2008), retração (2009), recuperação (2010), desaceleração (2011-2014), retração (2015-2016) e recuperação (2017-2019). Esta identificação é base para o tópico a seguir, em que serão discutidos especificamente os ciclos econômicos e o FUNDEB.

### 3.4.2 Análise do FUNDEB

Antes de adentrar nos impactos dos ciclos econômicos, será apresentada a dinâmica do FUNDEB entre o período em que inicia o Fundo – 2007 – até o ano de 2019.

**Gráfico 5** - FUNDEB total – 2007-2019 – em reais – valores de 2019



**Fonte:** Tesouro Transparente. Elaboração própria.

O Gráfico 5 apresenta os valores do FUNDEB entre 2007-2019. O fundo teve o seu menor valor no ano de 2007. Mas, como destacado anteriormente no gráfico

supracitado, o Fundo não passou por crescimento contínuo, dado que, em alguns períodos, houve redução do orçamento efetivo do Fundo.

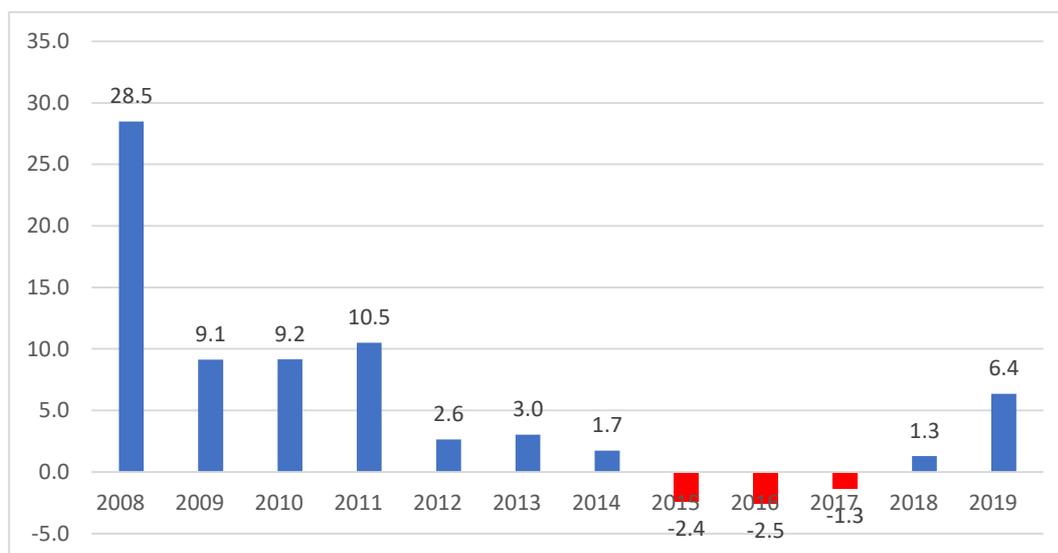
O montante de 2019 foi o maior, porém, muito próximo do valor de 2014, ou seja, valor similar ao do ano anterior, ao iniciar o período de queda contínua do orçamento do Fundo por três anos, assim, apesar dos avanços em termos de financiamento do Fundo, este tende a processo de redução real do seu financiamento para a educação.

Os valores encontrados no Gráfico 5 expressam significativos avanços para a redução das desigualdades, de acordo com Davies e Alcântara (2020), em um estudo realizado acerca de gastos públicos em educação, durante o período de 2006-2019. Os gastos com a educação – que são compostos também pelo FUNDEB – resultaram em melhoras na redução das desigualdades sociais do Brasil, medida pelo Índice de Gini, ou seja, com redução do Índice. No mesmo sentido, para Hirata, Melo e Oliveira (2022, p. 194) “destaca-se o papel do Fundeb na redução de desigualdades dos gastos por aluno das redes municipais. Em 2017, a existência do Fundeb está associada a uma redução do índice de Gini [...]”. No entanto, ainda há

uma grande diferença entre os índices com e sem o Fundeb ano a ano. A cada ano, a desigualdade estimada é sempre maior no cenário sem o Fundeb [...] Tal resultado significa que o Fundeb está associado à grande redução no índice de Gini dos gastos por aluno em educação (Hirata; Melo; Oliveira, 2022, p. 187).

Este resultado também foi identificado por Silveira e Passos (2017), que apontam que com os gastos públicos em educação o Índice de Gini reduz-se, portanto, sem os investimentos públicos em educação, o impacto seria no aumento das desigualdades sociais ou na manutenção de maiores níveis de desigualdades socioeconômicas no Brasil. Portanto, além do orçamento público impactar positivamente na garantia do direito à educação, também impacta positivamente na redução das desigualdades. Porém, Alves *et al.* (2019) fizeram uma simulação do mínimo de recursos capazes de garantir o direito à educação de qualidade, e concluíram que o FUNDEB está abaixo do mínimo que seria capaz de garantir a educação com qualidade. A mesma percepção foi identificada por Taporosky (2016), com os impactos positivos para o direito humano e as desigualdades sociais.

O valor mínimo aluno/ano atualmente estabelecido pela União para o cálculo do FUNDEB não é suficiente a garantir o mínimo existencial. Tal valor é fixado sem considerar quaisquer parâmetros de qualidade, ao arremisso do que prevê a legislação de regência (Taporosky, 2016, p. 12).

**Gráfico 6 – Variação do FUNDEB – 2008-2019 – em %**

**Fonte:** Tesouro Transparente. Elaboração Própria.

Conforme indicado no Gráfico 6, 2008 a 2010 foi um período de vigoroso crescimento do fundo, sendo o destaque para o ano de 2008, com 28,5% de crescimento em relação ao ano anterior, e variando entre 9,1% a 10,5% entre 2009-2011. Isto aconteceu por causa da regra de contribuição gradual de complementação da União ao Fundo, até 2010. Mesmo em conjunturas adversas, como a derivada da profunda crise econômico-financeira de 2009, a magnitude de crescimento do orçamento do FUNDEB foi vigorosa, motivada, sobretudo, pela regra de contribuição gradual da União ao Fundo. Este resultado evidencia que regras de crescimento do orçamento para a garantia dos direitos humanos, mesmo em momentos de crises econômicas, são uma medida relevante para o não retrocesso social - que é um princípio de direitos humanos.

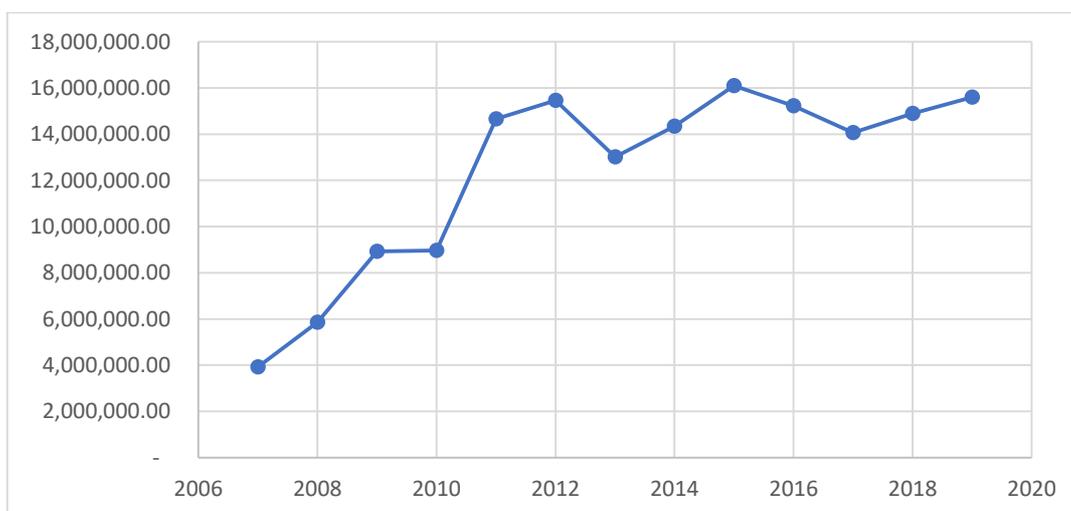
Apesar de todos esses aumentos – significativos e históricos – que impactaram positivamente sobretudo nas regiões mais pobres do país, com redução das desigualdades educacionais, o valor que é gasto por aluno ainda é significativamente inferior, quando comparado aos alunos de países desenvolvidos. Assim, apesar do avanço do FUNDEB para a garantia do direito à educação no Brasil, é incapaz de fechar a lacuna no financiamento da educação entre regiões com maior e menor nível socioeconômico (Cruz *et al.*, 2019).

De 2011 até 2013 – após a contribuição gradual da União se completar –, a dinâmica do Fundo foi diferente, representando uma variação entre 1,7% a 2,6%, ou seja,

um baixo crescimento após finalizar a regra legislativa, que dispunha a respeito da complementação progressiva da União ao FUNDEB.

Ao contrário da dinâmica de crescimento desde o início do Fundo até 2014, este apresentou uma piora entre 2015 e 2017, representando uma variação negativa de -2,4% (2015) -2,5% (2016) e -1,3% (2017). Entre 2018-2019 a dinâmica voltou a se elevar, mas, praticamente, apenas cobriu as reduções que ocorreram no Fundo nos anos de 2015 a 2017.

**Gráfico 7 - Complementação da União ao Fundeb – 2007/2019 – em reais**



**Fonte:** Tesouro Transparente. Elaboração Própria.

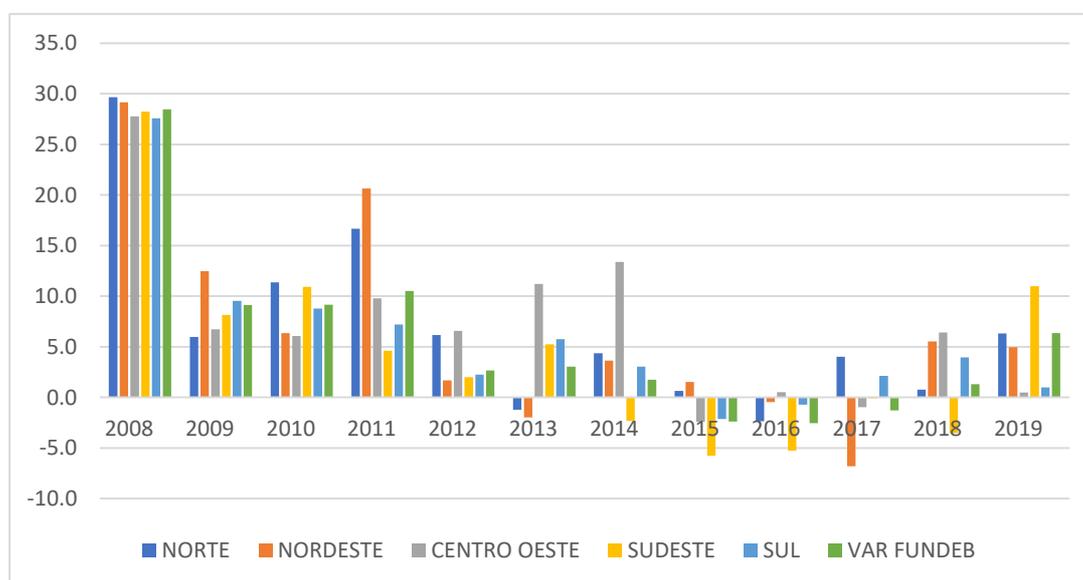
O Gráfico 7 mostra a complementação da União ao FUNDEB. O fundo passou por intensas variações durante esse período. Entre 2006 e 2012, com uma tendência de aumento, porém, com uma redução da complementação em 2013, retornando ao crescimento da complementação até o seu pico, em 2015. Entre 2016 e 2017 foram anos de quedas da complementação da União, e 2018 e 2019 foram períodos de crescimento, mas com valores inferiores ao ano de 2015 – ano que representa a maior complementação da União ao Fundo. Desta forma, em média, a União tem uma tendência de aumento de sua complementação ao Fundo, apontando, assim, a importância desse mecanismo quando não há um orçamento adequado, de acordo com a legislação do financiamento da educação.

Apesar de as matrículas atestarem um condicionante para a destinação do Fundo e para a complementação da União, cabe destacar que é elaborado a partir de uma previsão, pela qual nem sempre é possível captar a realidade, podendo subestimá-la

sobretudo em momentos de crises econômicas não previsíveis. Tais crises econômicas, ao atingirem as famílias pelo aumento de desemprego e redução da renda, culminam, segundo Cruz *et al.* (2019), na maior demanda por educação pública, uma vez que as famílias cortam da sua renda o “item” educação, necessitando de mais financiamento público para a educação nos momentos de crises econômicas.

As questões regionais são frequentes nas discussões referentes às desigualdades educacionais e fatores de ponderação para destinação de recursos públicos para financiar a educação do Brasil. O Gráfico 8 mostra a variação do FUNDEB no total e por regiões entre 2008-2019 – Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Nota-se uma dificuldade de descrever um possível padrão quando analisado anualmente, mas é possível descrever alguns destaques. No período de redução do Fundo, o destaque com o pior resultado é para o Sudeste, nos anos de 2015 e 2016, porém, o pior resultado durante os três anos de redução do Fundo é para a região Nordeste, em 2017. Todavia, durante esse período de redução, a região Nordeste teve um baixo crescimento do FUNDEB em 2015, e o Norte apresentou um crescimento em 2017.

**Gráfico 8** - Variação anual do FUNDEB total e por regiões do Brasil – 2008 - 2019- em %

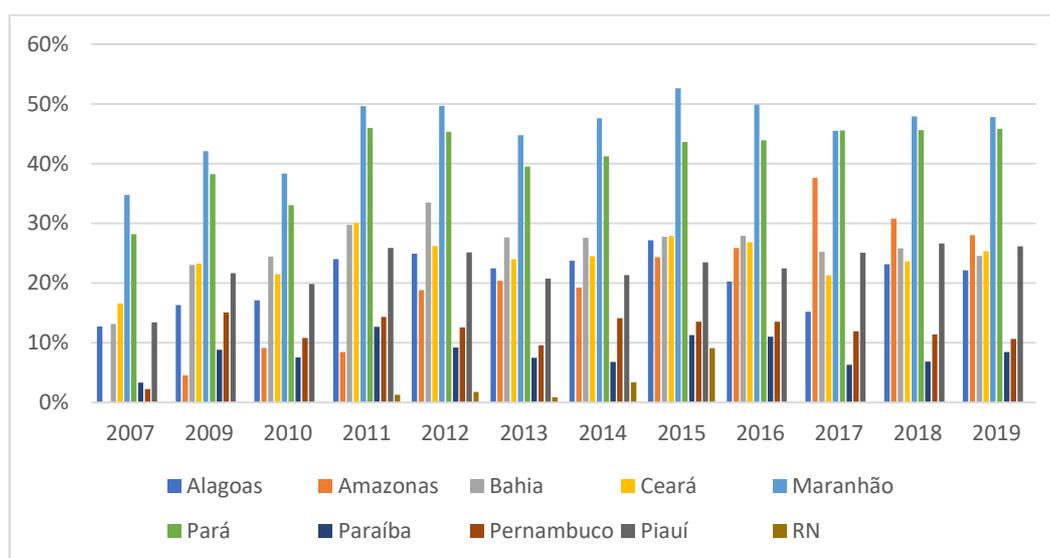


**Fonte:** Tesouro Transparente. Elaboração própria.

Cabe destacar no Gráfico 9 que alguns estados do Norte e Nordeste – Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte - foram os estados do Brasil que tiveram destinações de complementação da União

para atingir o mínimo de recurso por aluno, dado que se estes entes não conseguiram o valor, e a União complementou (Vilella, 2014). Esta constatação mostra a importância da contribuição da União; ao contrário, os recursos para os estados que são historicamente regiões com maiores problemas estruturais – Norte e Nordeste – teriam menos recursos para a educação.

**Gráfico 9** - Proporção da complementação da União ao FUNDEB por Estado – em % - 2007, 2009 - 2019



**Fonte:** Tesouro Transparente. Elaboração Própria. Amazonas não teve complementação da União no ano de 2007; O Rio Grande do Norte (RN) apenas teve complementação da União do ano de 2011 a 2015.

De acordo com Araújo (2014), o Fundo tem sido importante na redução das desigualdades de recursos entre os entes federativos, além dos efeitos positivos nas matrículas (Cruz; Rocha, 2018). Diante desses avanços que o Fundo trouxe para a busca da garantia do direito à educação no Brasil, “a descontinuação do Fundeb levaria a uma redução nos recursos dos sistemas de ensino mais vulneráveis” (Cruz *et al.*, 2019, p.11).

As evidências apontam que as regras contidas no FUNDEB podem gerar variações intensas no Fundo, e não reter possíveis retrocessos, à medida em que os dados apontam que houve reduções no Fundo durante três anos; além disso, a dinâmica do crescimento após o ano de 2011 foi baixa, quando comparadas com os quatro anos iniciais do Fundo. A boa performance do aumento do Fundo entre os anos iniciais do Fundeb (2007-2009) deve-se às regras iniciais de complementação progressiva da União, representando um avanço para a efetivação de um orçamento para garantir o direito à educação no Brasil.

Assim, políticas discricionárias poderiam ser utilizadas, sobretudo em momentos de crises econômicas, para amenizar os efeitos no direito à educação.

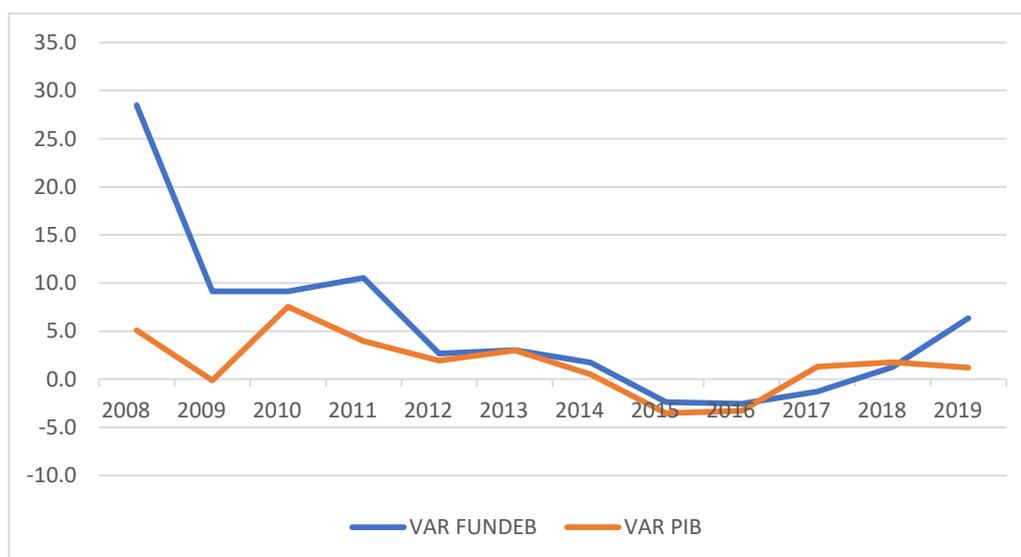
Cabe destacar que discutir as questões regionais são indispensáveis para a garantia progressiva e equitativa do direito à educação, e devem ser elencadas de forma prioritária ao discutir o orçamento da educação no Brasil. As evidências apontam que regiões mais pobres, como Norte e Nordeste, também vêm sendo afetadas com a redução do Fundo - que é de extrema relevância, sobretudo para essas regiões, para oferecer serviços educacionais de qualidade. A maioria dos entes federativos não tem autonomia financeira o suficiente para lidar com os gastos educacionais, por isso o Fundo é essencial para a garantia do direito humano à educação.

No próximo tópico será explanado a respeito dos ciclos econômicos e os impactos no FUNDEB.

### 3.4.3 Ciclos econômicos e FUNDEB

No objeto principal da tese - analisar o FUNDEB, levando em consideração os impactos dos ciclos econômicos - é a premissa deste subtópico, levando-se em consideração a literatura acionada, os dados do Fundo e a identificação dos ciclos econômicos no Brasil.

**Gráfico 10** - Variação do FUNDEB total e do PIB do Brasil – 2008-2019 – em %



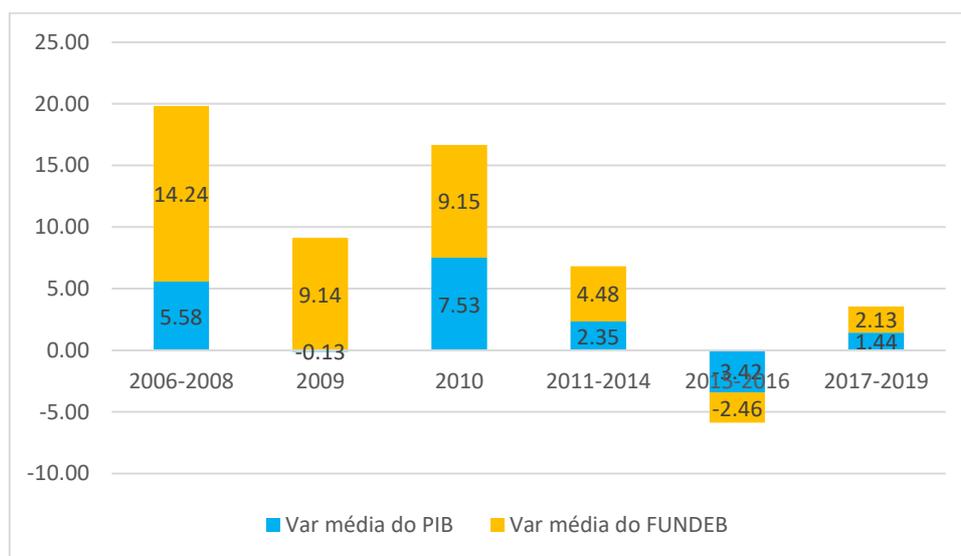
**Fonte:** Tesouro Transparente e Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

O Gráfico 10 mostra a variação do PIB e do FUNDEB entre 2007-2019. Ao comparar a variação do FUNDEB com a variação do PIB, evidencia-se a dinâmica similar entre estas variáveis; como mencionado, até 2010 a dinâmica do Fundo não segue a mesma dinâmica do PIB, pois esta segue as regras do Fundo - de transferência gradual de recursos da União –, que é a principal explicação para esse período. Porém, a partir de 2011 até 2019, a dinâmica do Fundo é similar à do PIB. Isto evidencia que as regras, sobretudo aquelas que garantem o orçamento para a educação de forma progressiva, são indispensáveis para a garantia do direito humano à educação, já que, nas crises e no baixo crescimento econômico, a dinâmica similar do Fundo com o PIB representa uma ameaça ao orçamento para a educação.

Em primeira instância, cabe analisar que a queda do Fundo entre 2015-2017 é expressiva e acontece no momento de profunda crise econômica no país, apontando que a atividade econômica influencia no Fundo em momentos nos quais não há regras que suavizem os efeitos das crises, como destaca FINEDUCA (2020, *apud* Alves; Pinto, 2020, p. 5)

Como as principais fontes de recursos do Fundeb são o ICMS, FPM e FPE, a receita do fundo está diretamente ligada à atividade econômica. [...]de 2014 a 2017, período de forte recessão econômica, o fundo teve uma queda superior a R\$ 10 bilhões em seus recursos, o que pode ajudar a entender a queda nas matrículas da educação básica.

O Gráfico 11 mostra as variações do PIB e do FUNDEB no total e do FUNDEB. Os agrupamentos por ano foram feitos a partir dos ciclos econômicos identificados no Brasil. Neste quadro, evidenciam-se algumas relações importantes dos ciclos econômicos, com as regras que foram aprovadas para o Fundo e a política fiscal.

**Gráfico 11** - Variação do FUNDEB total e do PIB do Brasil – 2008-2019 - em %

**Fonte:** Tesouro Transparente e Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

No período de expansão 2007-2008, o resultado do Fundo foi muito superior ao do PIB. Nesse período, a expansão foi condicionada, sobretudo, pela regra de complementação ao Fundo pela União. Na retração econômica de 2009, o resultado do Fundo não seguiu a dinâmica do PIB, dado que na retração econômica de 2009 o Fundo continuou a vigorar aumento, devido, também, à complementação progressiva da União ao Fundo. Em 2010, período de recuperação, apesar do crescimento acelerado do PIB, o Fundo foi capaz de superá-lo. Cabe destacar que nesse ano foi finalizada a complementação gradual da União ao Fundo.

Tal fato indica que políticas que incluam regras de progressividade, principalmente condicionadas com as contribuições da União, sobretudo em momentos de crises econômicas que afetam as receitas tributárias do Fundo, geraram um aumento expressivo, mesmo na crise internacional de 2009, que foi de grande magnitude em âmbito mundial, no orçamento para a garantia do direito à educação no Brasil, cujo valor foi expressivo.

Entre 2011-2014, denominado desaceleração do crescimento econômico do Brasil, o Fundo ficou com uma dinâmica similar. A partir deste momento, com a finalização da complementação progressiva da União ao Fundo, o FUNDEB passou a ter uma dinâmica similar ao PIB. Assim, evidenciando que, sem regras de progressividade, o PIB passou a ser o principal influenciador da dinâmica do Fundo, o que pode causar

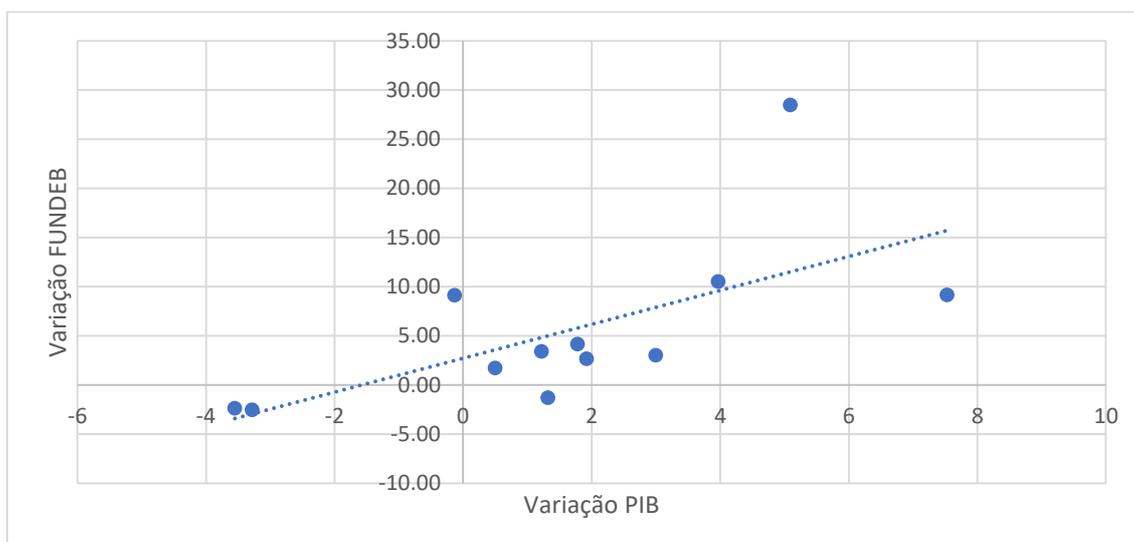
danos ao orçamento para a educação e para a garantia deste direito em momentos de crise, como pode ser evidenciado na crise de 2015-2016.

Na crise econômica do Brasil entre 2015-2016 – identificada como retração econômica –, o Fundo também foi reduzido, com menor profundidade do que a queda do PIB. Esta queda do orçamento em um país no qual o direito humano à educação não é garantido em sua totalidade representa um risco para a educação da população, dado que pode corresponder à falta de manutenção básica da educação, impactando os mais vulneráveis, que se encontram em situação de maior vulnerabilidade com os efeitos da crise – como a redução do emprego e renda. Nesta situação, se a atitude do governo fosse diferente da baseada na austeridade fiscal, poderia reverter a situação da crise e impactar positivamente na busca pela continuidade da progressividade do orçamento para garantir o direito à educação.

Já no período de recuperação, entre 2017-2019, a dinâmica do Fundo foi similar à do PIB, com maior crescimento do FUNDEB. Desta forma, evidenciando que, sem regras que neutralizem os efeitos dos ciclos econômicos sobre o orçamento da educação, sobretudo nas crises econômicas, o PIB passa a ser um determinante, assim, em momentos de crise, a educação terá menos financiamento. Portanto, representando um problema para a garantia do direito à educação.

O Gráfico 12 apresenta a dispersão da variação do PIB com a variação do FUNDEB no total do período 2008-2019. O resultado evidencia que há uma forte correlação positiva do FUNDEB com o PIB. A correlação do PIB total com o FUNDEB total foi de 0,65, esta correlação se torna mais forte com a correlação do PIB e do FUNDEB sem a complementação da União em nenhum dos anos, com resultado da correlação de 0,68. Os dados apontam que sem a complementação a dependência aos ciclos econômicos é maior do que com a complementação da União. Esta evidência é ainda mais forte com a correlação da variação do PIB com a Variação do Fundeb entre 2010-2019, ou seja, isolando o período (2007-2010), em que existia a regra de transferência gradual da União ao Fundo, e o resultado da correlação deste período foi 0,82. Desta forma, o Fundo encontra-se altamente suscetível à dinâmica dos ciclos econômicos após a complementação gradual da União concluída em 2010.

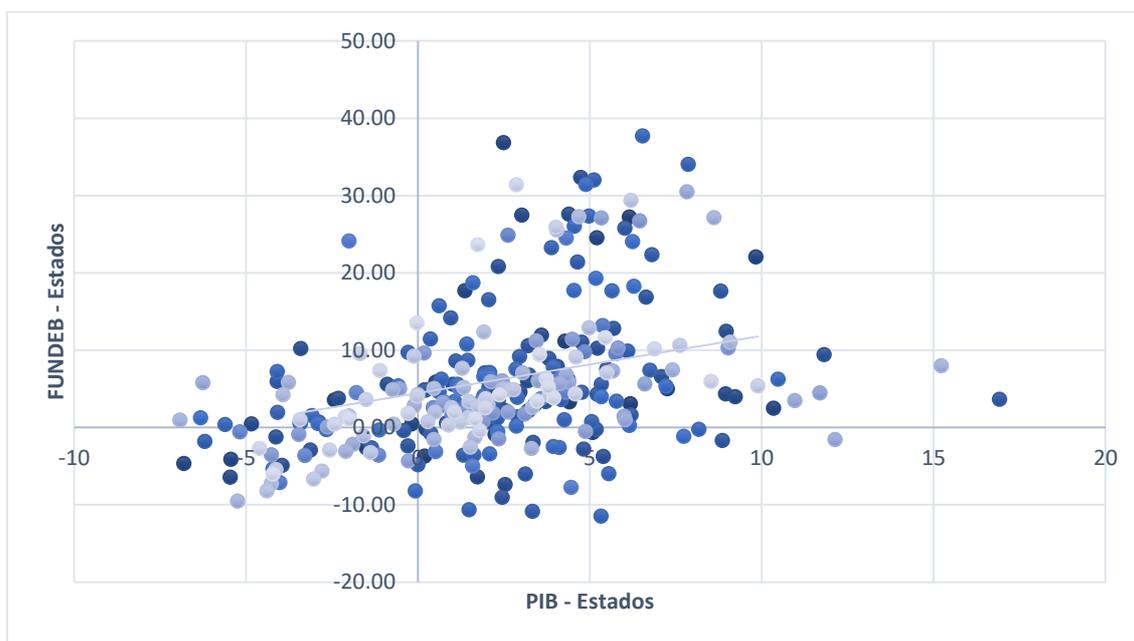
**Gráfico 12 -** Dispersão – correlação da variação percentual do PIB total e do FUNDEB total – 2008 -2019



**Fonte:** Tesouro Transparente e Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Corroborando com o resultado da correlação entre Fundeb-PIB, o Gráfico 13 evidencia a correlação entre o PIB estadual e Fundeb estadual entre o período 2008-2019. As correlações positivas ocorrem em todos os estados do país. De acordo com a classificação de coeficiente de correlação de Pearson (quadro 1 em anexo), as correlações podem ser consideradas fracas em seis estados do país – Roraima, Tocantins, Maranhão, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul –; moderadas correlações para dezesseis estados - Acre (AC), Amazonas (AM), Amapá (AP), Pará (PA), Rondônia (RO), Alagoas (AL), Bahia (BA), Ceará (CE), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Sergipe (SE), Espírito Santo (ES), Paraná (PR), Rio Grande do Sul (RS) e Santa Catarina (SC) –, e fortes correlações para quatro estados - Goiás (GO), Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP). Desta forma, a maioria dos estados do Brasil individualmente tem influência dos ciclos econômicos – vinte estados –, apenas seis estados do Brasil não têm resultados significativos para influência dos ciclos econômicos. Como já destacado, alguns estados do Brasil tiveram destinações de complementação da União para atingir o mínimo de recurso por aluno, a exemplo de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte (Vilella, 2014).

**Gráfico 13** - Dispersão - correlação da variação percentual do PIB estadual e do FUNDEB estadual – 26 estados - 2008 -2019



**Fonte:** Tesouro Transparente e Banco Central do Brasil. Elaboração Própria. Dados do Fundeb e PIB estadual do Acre (AC), Amazonas (AM), Amapá (AM), Pará (PA), Rondônia (RO), Roraima (RR), Tocantins (TO), Alagoas, (AL), Bahia (BA), Ceará (CE), Maranhão (MA), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Rio Grande do Norte (RN), Sergipe (SE), Goiás (GO), Mato Grosso do Sul (MS), Mato Grosso (MT), Espírito Santo (ES), Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP), Paraná (PR), Rio Grande do Sul (RS) e Santa Catarina (SC).

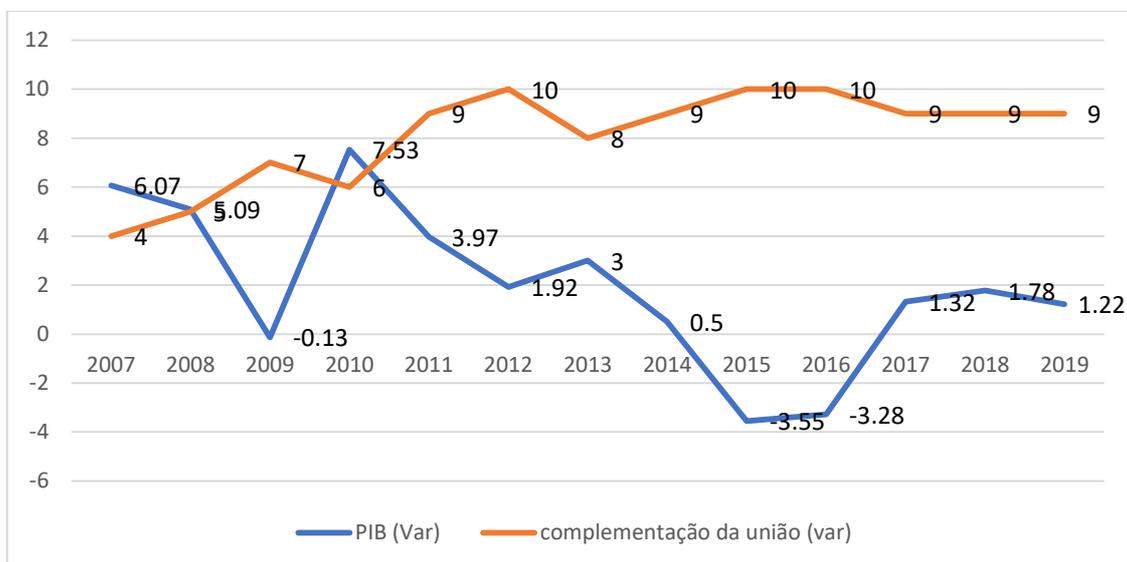
O Gráfico 14 mostra a variação da complementação União ao Fundo e do PIB por ano. Cabe destacar que a complementação da União ao Fundo cresceu durante o período, dado importante para o Fundo; caso não houvesse esta complementação, o Fundo teria valores inferiores e, portanto, menor orçamento para a garantia do direito à educação no Brasil. Porém, um relatório do FINEDUCA (2020, p. 5) defende que

a complementação da União ao Fundeb seja bem mais significativa do que a atual e que, para garantir de fato novos recursos, seja vedado o uso do salário-educação e fixada a possibilidade de utilizar um máximo de 15% dos recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da União.

É relevante destacar que, segundo o INESC (2019), a União, em certos anos, subdimensiona o custo por aluno, com o objetivo de não realizar a complementação para muitos dos estados que não atingiram o piso. Ainda, de acordo com Bassi (2018), a complementação da União – de 10% - nunca foi excedida. Este resultado aponta que criar regras com base em princípios de direitos humanos é importante, uma vez que o governo teria uma regra para seguir, porém, com flexibilidade, para que nos momentos de crises

as políticas discricionárias fossem ativadas de acordo com a profundidade da crise e com o objetivo de garantir os direitos humanos.

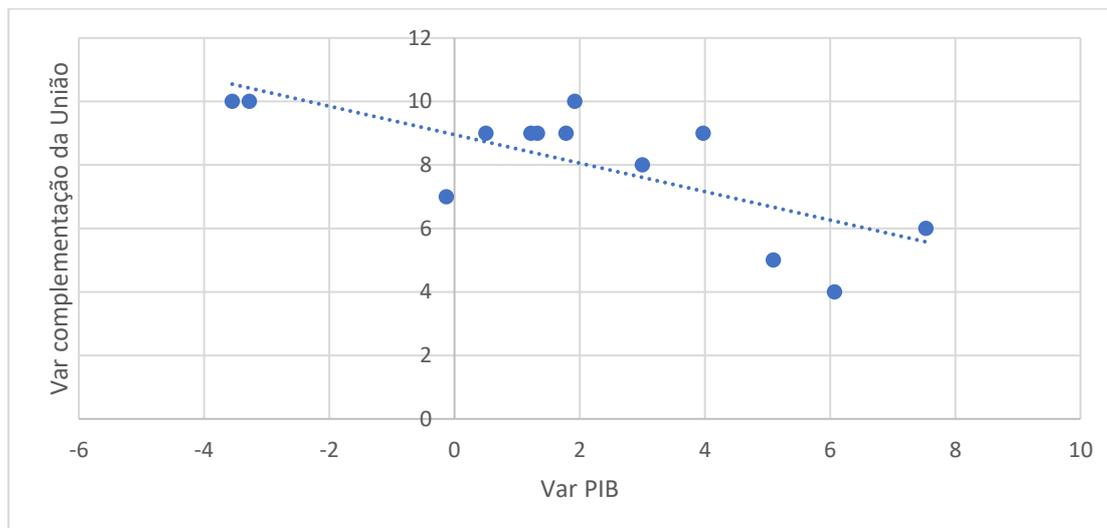
**Gráfico 14** – Variação da Complementação da União ao Fundeb por ano e PIB por ano – em % – 2007/2019



**Fonte:** Tesouro Transparente e Banco Central do Brasil. Elaboração Própria.

O Gráfico 15 mostra a dispersão da variação percentual do PIB e da complementação da União. A performance da complementação do Fundo tem uma elevada correlação negativa com o PIB, e o resultado da correlação é  $-0,74$ , ou seja, em momentos nos quais há redução do PIB – como em crises econômicas –, a União aumenta a sua complementação ao Fundo. Assim, a complementação da União representa um importante mecanismo de financiamento ao Fundo, para a garantia do direito humano à educação, sobretudo em momentos de crises econômicas ou baixa performance da atividade econômica do país. Desta forma, a complementação da União ao FUNDEB atua de forma anticíclica, mesmo não havendo uma regra clara de que a União atue desta forma, porém, em momentos de crises econômicas, ao reduzir a arrecadação tributária e, portanto, impactar negativamente no Fundo, a União age com a complementação, por causa do mínimo por aluno exigido e sua obrigatoriedade de complementação.

**Gráfico 15** - Dispersão - variação do PIB e variação da complementação da União ao Fundeb – 2007 -2019



**Fonte:** Tesouro Transparente e Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Como o FUNDEB varia de acordo com as variações tributárias (especificamente de impostos) e os impostos têm sensibilidade às variações do PIB, há, neste canal, a transmissão da variação do PIB (capaz de captar os ciclos econômicos) no FUNDEB – que é um importante Fundo para a busca da realização e da garantia progressiva do direito à educação no Brasil. Neste sentido, entende-se que estas flutuações do FUNDEB são pró-cíclicas; no crescimento econômico, o Fundo cresce, porém, na recessão, há redução real do Fundo. O Fundo não é mais profundamente pró-cíclico devido à complementação da união, que ameniza o ciclo.

Diante das evidências encontradas, no próximo subtópico será apresentada uma análise mais detalhada dos estados que receberam a complementação da União, sobretudo um estudo de caso do estado do Pará.

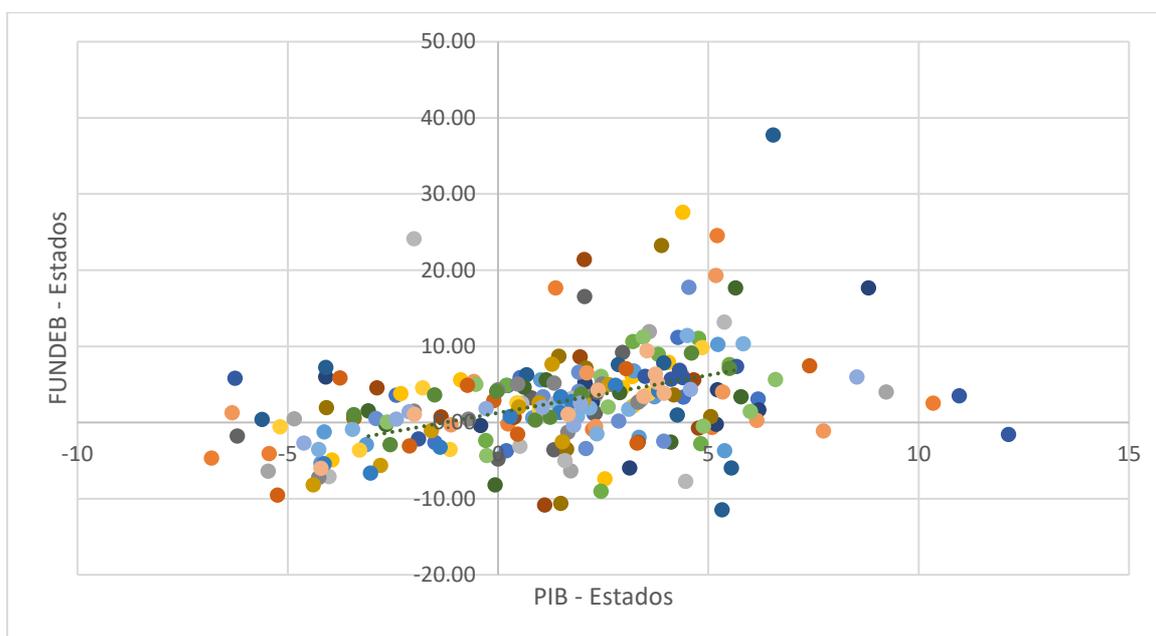
#### 3.4.4 Estudo de caso dos estados que receberam complementação da União

Neste tópico será discutido a respeito dos estados que receberam destinação da complementação da União ao Fundeb durante toda a série histórica, 2007-2019. Também, para exemplificar, será detalhado o caso do estado do Pará, no que se refere à dinâmica dos ciclos econômicos e do FUNDEB.

O Gráfico 16 mostra a correlação da variação do FUNDEB dos estados e do PIB dos estados com a complementação da União entre o período 2011-2019. Ao comparar

com o Gráfico 13 (da tese) que mostra a correlação da variação do Fundeb dos estados e do PIB dos estados com complementação da União entre o período 2008-2019, o Gráfico 16, período 2011-2019, mostra menos dispersão e com correlação de 0,82. Desta forma, ao excluir os dados de 2008-2010, os resultados são mais consistentes, apontando uma maior correlação positiva entre as variáveis ao retirar o período de complementação gradual do FUNDEB (2008-2010).

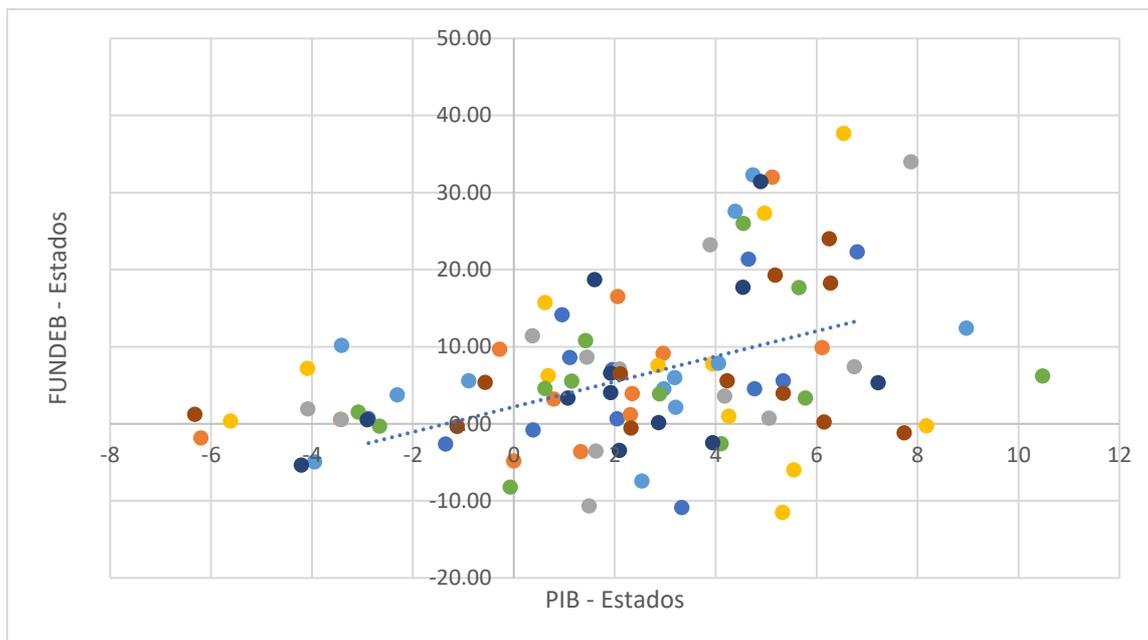
**Gráfico 16** – Dispersão – Correlação da variação do FUNDEB dos estados e do PIB dos estados (com complementação da União) - 2011-2019



**Fonte:** Tesouro Transparente e Banco Central do Brasil. Elaborado pelo autor da tese. Dados do Fundeb e PIB estadual do Pará (PA) Alagoas, (AL), Bahia (BA), Ceará (CE), Maranhão (MA), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Piauí (PI).

O Gráfico 17 mostra a correlação da variação do FUNDEB dos estados e do PIB dos estados com complementação da União entre o período 2008-2019, de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Apesar da dispersão, o resultado aponta para uma correlação positiva de 0,39. Os estados que receberam complementação da União são impactados pelos ciclos econômicos no mesmo sentido, ou seja, em momentos de crises econômicas, com a redução do PIB, impacta em redução no FUNDEB, gerando, em algum grau, dependência das questões econômicas do país para financiar este direito.

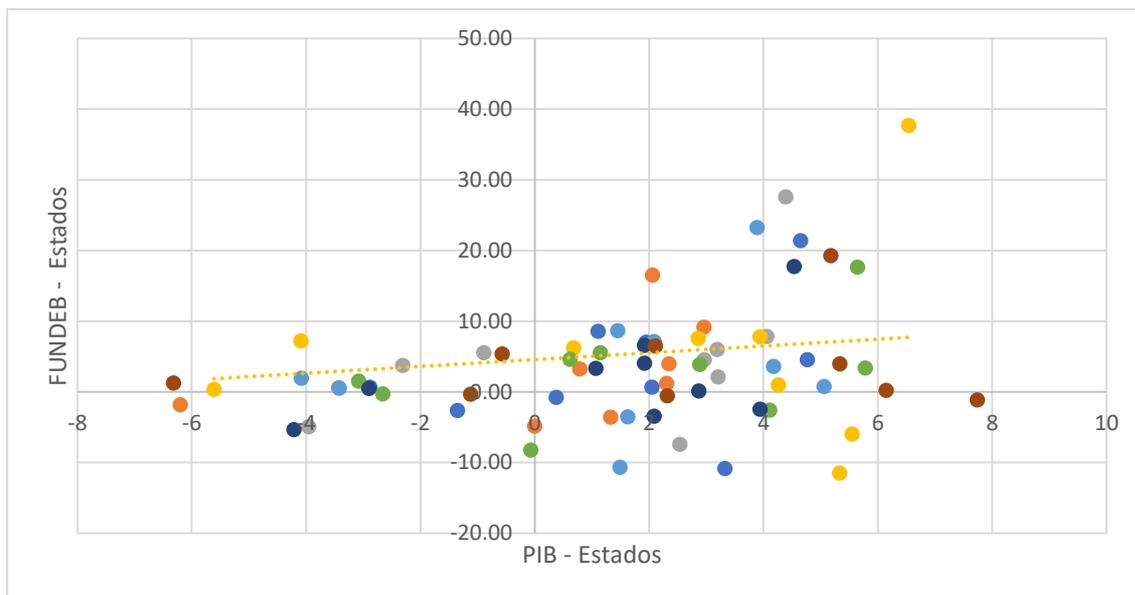
**Gráfico 17** – Dispersão – Correlação da variação do FUNDEB dos estados e do PIB dos estados (com complementação da União) - 2008-2019



**Fonte:** Tesouro Transparente e Banco Central do Brasil. Elaborado pelo autor da tese. Dados do Fundeb e PIB estadual do Pará (PA) Alagoas, (AL), Bahia (BA), Ceará (CE), Maranhão (MA), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Piauí (PI).

O Gráfico 18 mostra a correlação da variação do FUNDEB dos estados e do PIB dos estados com complementação da União entre o período 2011-2019 de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí. Apesar da dispersão, os resultados apontam para uma correlação positiva de 0,34. Assim, entre o período 2011-2019, os ciclos econômicos não impactaram tão profundamente estes estados porque as verbas destinadas da União a estes estados ajudaram a amortizar os efeitos dos ciclos econômicos.

**Gráfico 18** – Dispersão – Correlação da variação do FUNDEB dos estados e do PIB dos estados (sem a complementação gradual do Fundeb) - 2011-2019



**Fonte:** Tesouro Transparente e Banco Central do Brasil. Elaborado pelo autor da tese. Dados do Fundeb e PIB estadual do Pará (PA) Alagoas, (AL), Bahia (BA), Ceará (CE), Maranhão (MA), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Piauí (PI).

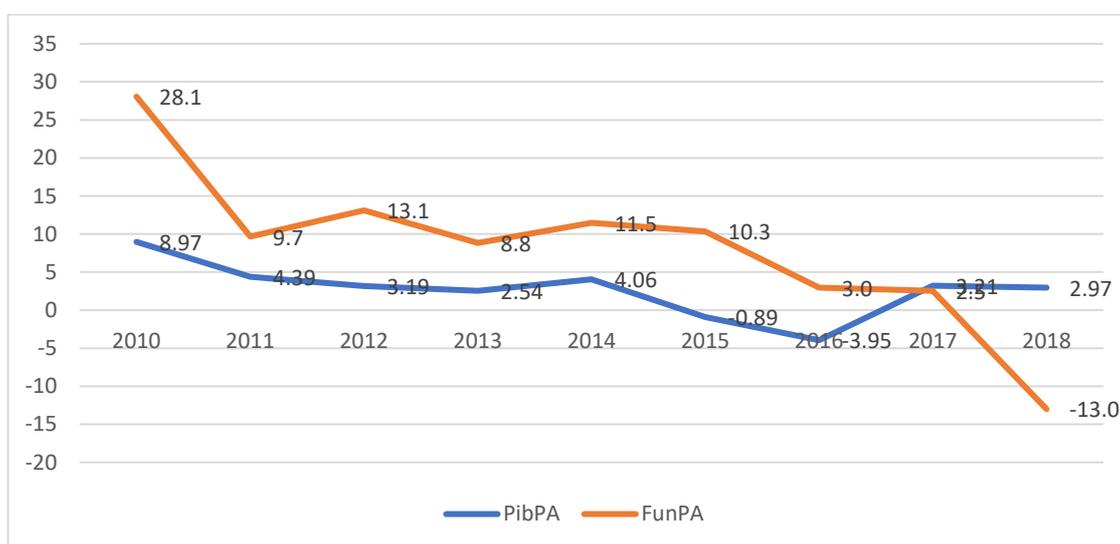
Os estados supracitados dependem da complementação da União, independente dos ciclos econômicos, dado que estes, mesmo em período de elevado crescimento econômico, continuam a receber recursos da União. Estes recebem recursos da União em qualquer período, motivados pelo mínimo de recurso por matrícula não atingido, por isso, independente dos ciclos econômicos, a União sempre destina verbas para estes estados. Desta forma, a União tem importância em qualquer cenário econômico para estes estados quanto à complementação ao Fundo, mas, em momentos de crises econômicas, aumenta a destinação de recursos da União, porque caem as receitas, gerando menos recursos por aluno do que em períodos anteriores.

Os ciclos econômicos impactam, em algum grau, os FUNDEBs desses estados, e os impactos não são maiores devido à destinação dos recursos da União ao Fundeb a esses estados, sobretudo amortizados em momentos de crises econômicas. Portanto, estes estados sofrem menos com os efeitos dos ciclos econômicos, devido à complementação da União. Assim, sem a complementação da União, estes estados não teriam como garantir o mínimo por aluno e teriam menos orçamento em períodos de crises econômicas. Por isso, a União é importante para esses estados para garantir o direito à Educação Básica e reduzir os efeitos das crises econômicas o tocante ao orçamento da educação.

Assim, com o resultado, as correlações dos estados que receberam complementação da União foram menores do que do conjunto de todos os estados. Cabe destacar que a complementação da União como o único componente diferente desses estados com os demais que não receberam complementação da União foi um diferencial para suavizar os efeitos dos ciclos econômicos, tornando os Fundos menos dependentes desses ciclos.

Para exemplificar a importância da complementação da União, apresentaremos o caso do estado do Pará, no Gráfico 19.

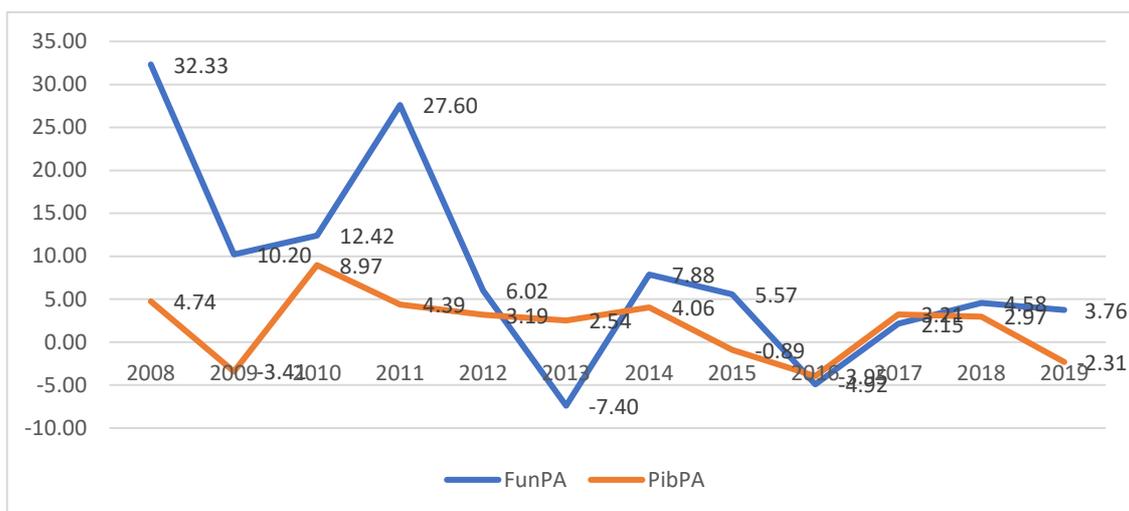
**Gráfico 19** – Variação do PIB e do FUNDEB sem complementação da União - Pará – 2008-2019 – em %



**Fonte:** Tesouro Transparente e Banco Central do Brasil. Elaborado pelo autor da tese. PibPA significa PIB do estado do Pará, FunPa significa Fundeb do estado do Pará.

O Gráfico 19 mostra a variação do PIB e do FUNDEB do estado do Pará, entre 2008-2019, sem a complementação da União. Durante o período ocorreram diversas variações do FUNDEB e do PIB do estado do Pará, e o resultado aponta para uma tendência similar de redução tanto da variação do PIB como do FUNDEB durante a série histórica. Desta forma, sem a complementação da União, o Fundo tem tendência similar à dinâmica dos ciclos econômicos, ou seja, o Fundo estaria dependente dos ciclos econômicos.

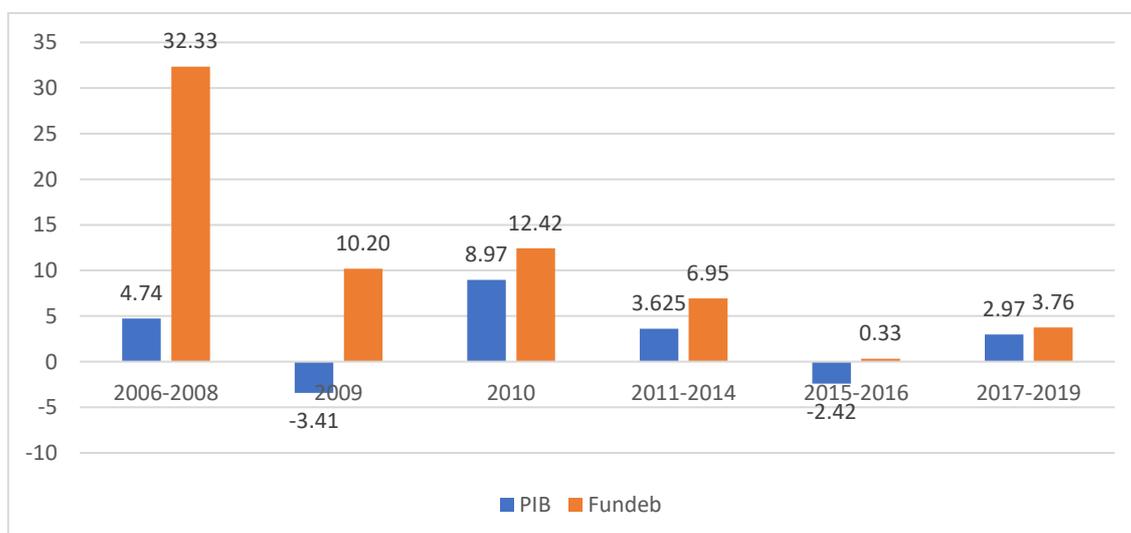
**Gráfico 20** – Variação do PIB e do FUNDEB com complementação da União - Pará – 2008-2019 – em %



**Fonte:** Tesouro Transparente e Banco Central do Brasil. Elaborado pelo autor da tese. PibPA significa PIB do estado do Pará, FunPa significa Fundeb do estado do Pará.

Como mostra o Gráfico 20, na variação do PIB e do FUNDEB do estado do Pará com a complementação da União entre 2008-2019 ocorreram diversas variações do FUNDEB e do PIB do estado do Pará, porém, na maior parte dos casos ocorreram tendências similares, porém, com variações mais intensas no Fundeb, sobretudo de crescimento. O resultado aponta que, quando comparado com o caso de quando não há complementação da União, a dinamicidade do FUNDEB foi maior com a complementação da União, reduzindo a dependência aos ciclos econômicos.

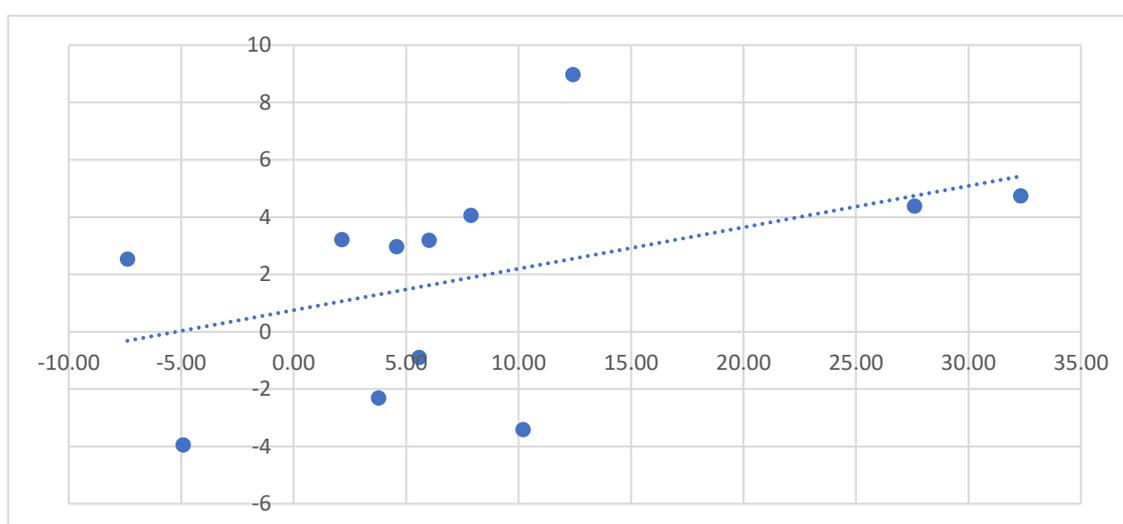
**Gráfico 21** – Média da Variação do PIB e do FUNDEB - Pará – 2008-2019 – em %



**Fonte:** Tesouro Transparente e Banco Central do Brasil. Elaborado pelo autor da tese.

O Gráfico 21 mostra a variação do PIB e do FUNDEB do estado do Pará com complementação da União subdividido em seis períodos, 2006-2008, 2009, 2010, 2011-2014, 2015-2015 e 2017-2019. Os resultados apontam que em todos os subperíodos o FUNDEB teve maiores crescimentos do que do PIB do Estado, devido à complementação da União. Como destaque para estes resultados, no subperíodo de 2015 e 2016, mesmo com a redução do PIB do estado, o FUNDEB cresceu por causa da complementação da União, o que impactou no aumento desse Fundo e suavizando os efeitos dos ciclos econômicos.

**Gráfico 22** – Dispersão – correlação da variação do FUNDEB e PIB – Pará - 2008-2019



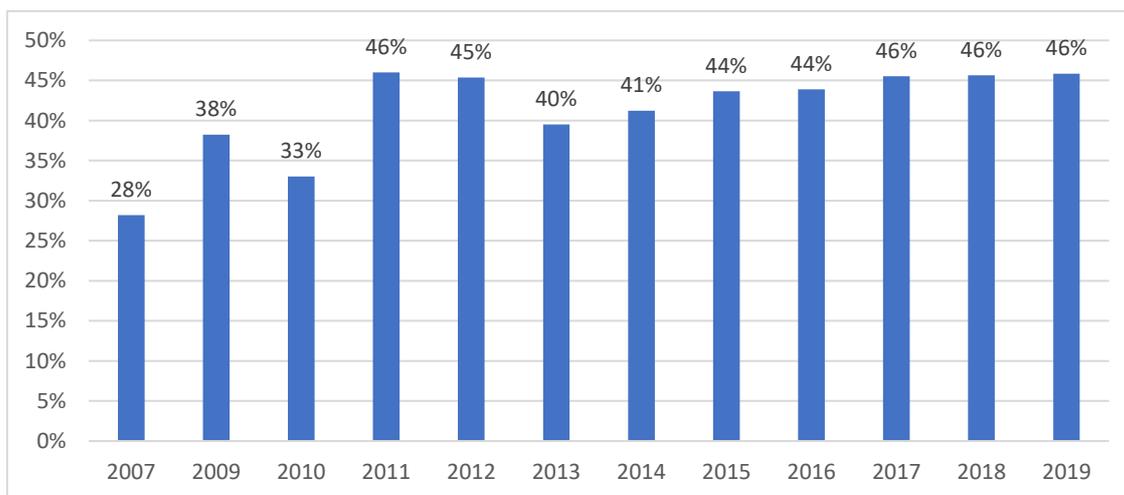
**Fonte:** Tesouro Transparente e Banco Central do Brasil. Elaborado pelo autor da tese.

O Gráfico 22 mostra a correlação da variação do FUNDEB e PIB do estado do Pará entre 2008-2019. Como resultado, há uma correlação positiva em 0,43. Assim, ao analisar individualmente o caso do estado do Pará, os ciclos econômicos impactam no FUNDEB do estado, porém, menor do que o resultado da correlação ao analisar todos os estados do Brasil em conjunto, de 0,65. Este resultado aponta que a complementação da União contribuiu para suavizar os efeitos dos ciclos econômicos desse estado, em detrimento dos estados que não recebem recursos da complementação da União.

Outros resultados relevantes comparativos é que após concluir a complementação gradual da União, a correlação do período 2011-2019 foi de 0,47, apontando que, após a complementação, o Fundo ficou mais dependente dos ciclos econômicos. Por fim, a

correlação do PIB e do FUNDEB do estado do Pará sem a complementação da União em nenhum dos anos foi de 0,49. Desta forma, o pior cenário de dependência do FUNDEB aos ciclos econômicos no Pará é se não houvesse a complementação da União, e o melhor cenário é com o FUNDEB recebendo recursos da União, incluindo o período de complementação gradual, finalizada em 2010. Com a complementação da União, o Fundo fica menos dependente dos ciclos econômicos.

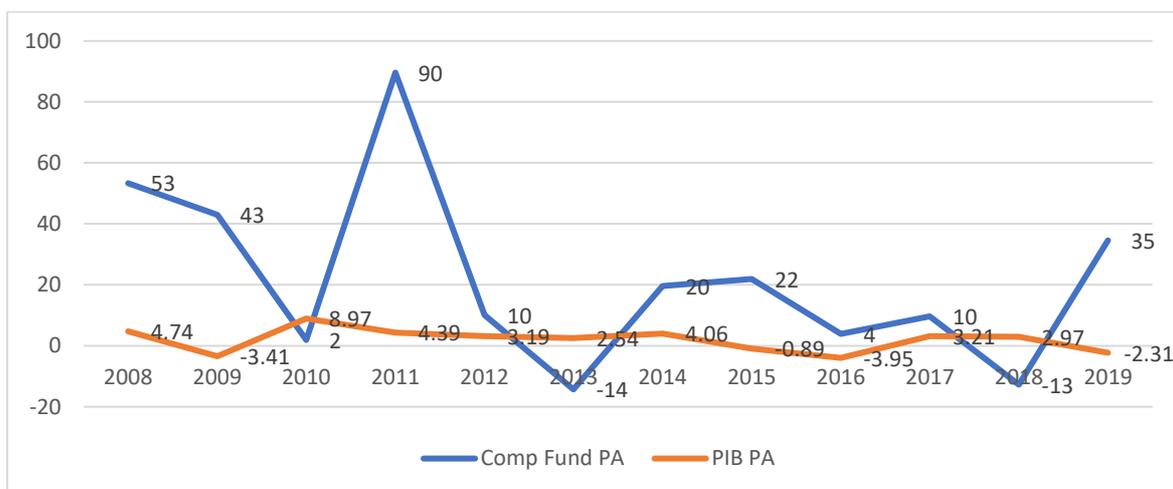
**Gráfico 23** - Proporção da complementação da União ao FUNDEB - Pará – em % - 2007, 2009 - 2019



**Fonte:** Tesouro Transparente e Banco Central do Brasil. Elaborado pelo autor da tese.

O Gráfico 23 mostra a proporção da complementação da União ao FUNDEB do estado do Pará, nos anos 2007, 2009 – 2019. O Pará tem elevada dependência da complementação da União, em média de 44%. Sem a complementação, o mínimo de recursos por matrícula estaria praticamente pela metade. Cabe destacar que a tendência de queda dos recursos da complementação ao FUNDEB do Pará é interrompida no pré-crise econômica de 2014. Desde então, o FUNDEB do Pará encontra-se mais dependente da complementação da União. A complementação da União é extremamente importante, caso não tivesse, em média, o FUNDEB do estado do Pará seria 44% menor do que a situação atual.

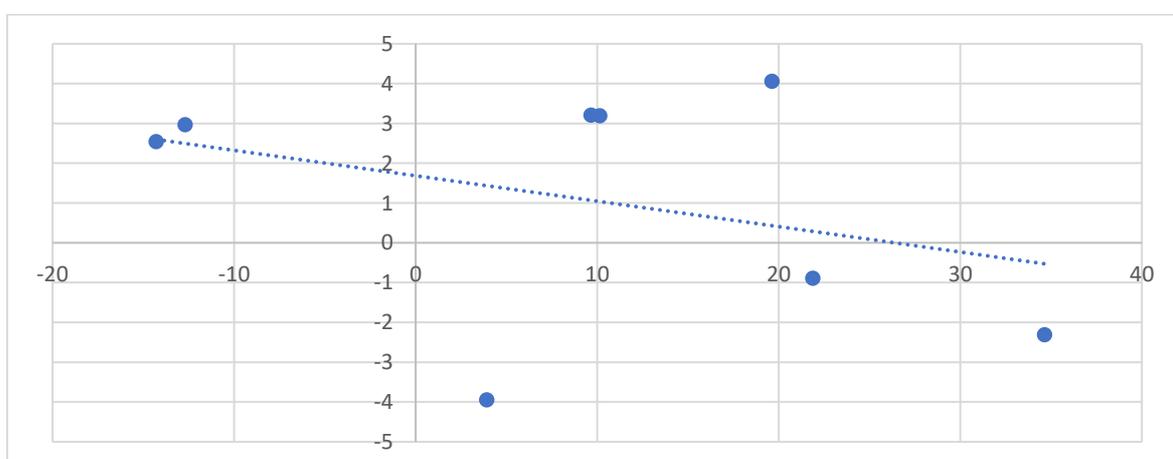
**Gráfico 24 - Complementação da União ao FUNDEB por ano e PIB por ano - Pará – variação % – 2007/2019**



**Fonte:** Tesouro Transparente e Banco Central do Brasil. Elaborado pelo autor da tese. PIB PA significa PIB do estado do Pará, Comp Fund PA significa complementação da União ao Fundeb do estado do Pará.

O Gráfico 24 mostra a complementação da União ao FUNDEB por ano e PIB por ano do estado do Pará, para o período 2008-2019. O PIB do estado do Pará é mais estável do que a variação da complementação da União. Este resultado aponta que pela própria situação de o estado não ter condições de manter o Fundo para o mínimo exigido por matrícula, na variação do PIB, a qual não tem muita dinamicidade, mesmo impactando no Fundo do estado do Pará, a dependência é tão elevada da União que esta, em qualquer cenário, a União precisa destinar recursos para o FUNDEB do estado.

**Gráfico 25 - Dispersão - variação do PIB e variação da complementação da União ao FUNDEB do estado do Pará – 2011 -2019**



**Fonte:** Tesouro Transparente e Banco Central do Brasil. Elaborado pelo autor da tese.

O Gráfico 25 mostra a variação do PIB e a variação da complementação da União ao FUNDEB do estado do Pará, entre 2011 -2019. O resultado aponta para uma correlação negativa de 0,38. Desta forma, com a variação do PIB do estado, a complementação da União age, não propositalmente, de forma inversa, ou seja, em momentos de crises econômicas, com redução da receita e do Fundo, a União destina mais recursos ao estado do Pará. Assim, a dinamicidade da complementação da União ao FUNDEB do Pará está ficando cada vez mais atrelada aos ciclos econômicos nos anos recentes, após a complementação gradual da União e a tentativa de a União lidar com os problemas mínimos de orçamento por matrícula do estado do Pará. Cabe destacar que a complementação da União, não propositalmente, funciona como um mecanismo de defesa do orçamento do estado do Pará aos ciclos econômicos, sobretudo após 2010, ao finalizar a complementação gradual da União ao Fundo.

#### 3.4.5 Notas sobre as políticas de financiamento da Educação Básica

Refletir a respeito de política educacional e seu financiamento é complexo. Neste subtópico, não se pretende elaborar uma revisão do tema e muito menos oferecer uma visão conclusiva, visto que uma reflexão desta magnitude precisaria de aprofundamento a respeito do tema em diversas abordagens, experiências internacionais e nacionais, dentre outros assuntos, o que não é o objetivo deste trabalho. O intento foi pesquisar alguns temas relacionados ao financiamento da educação, especialmente da Educação Básica no Brasil e, especificamente, o orçamento do FUNDEB, relacionando os temas da abordagem da educação na perspectiva dos direitos humanos e economia ortodoxa, normativa da educação do Brasil e do financiamento de políticas econômicas. Isto posto, neste subtópico, as notas referentes à política educacional de financiamento desenvolvida têm como base estrita as evidências encontradas e discutidas nesta pesquisa.

#### **Revisão das políticas econômicas**

Como discutido anteriormente, o formato das políticas econômicas do Brasil, sobretudo das políticas fiscais das últimas décadas, se apresenta como uma potencial ameaça para o financiamento da educação. Portanto, é necessário que estas políticas sejam discutidas, revisadas e alteradas.

Pela própria lógica da política econômica do Brasil do período analisado, firmado numa política fiscal baseada em resultado primário – discutida anteriormente –, gera problema para reverter as situações de crises, que afetam a dinâmica do orçamento do direito humano à educação. O caráter pró-cíclico da política faz com que em momentos de crises econômicas, com redução dos tributos recolhidos, o governo faz política contracionista – principalmente com redução dos gastos públicos –, no intuito de equilibrar as contas públicas. Esta política afeta negativamente, além da retomada do crescimento, na rápida ação para manter e progredir os gastos públicos em educação. Com a inclusão do Teto dos Gastos (2017-2022), a situação piorou, já que esta política implica restrições do uso do orçamento público apresentando-se como uma política de austeridade fiscal permanente. Apesar de o Fundeb não entrar no Teto de Gastos, esta política afetou de forma indireta esse Fundo, pois reduz o potencial de crescimento da economia, o potencial de receitas e de recursos disponíveis para o FUNDEB, além de limitar seu potencial para destinar orçamento para lidar com crises econômicas. Como destaca Carvalho:

[...] medidas que visam limitar a capacidade de gastos primários do governo, como o novo regime fiscal de teto de gastos públicos implementado pela Emenda Constitucional 95 de 2016, embutem um caráter contracionista do orçamento público, prejudicando a capacidade de ação anticíclica e de execução de projetos de investimentos estatais de longo prazo (Carvalho, 2018, p. 24).

Além disso, em 2023, foi aprovada a política fiscal de Regime Fiscal Sustentável, substituindo o Teto de Gastos. Como mencionado no capítulo anterior, esta nova política fiscal também não incluiu a análise de impactos nos direitos humanos. Apesar de um grau de flexibilização, quando comparada ao Teto de Gastos, ainda é insuficiente para os objetivos de desenvolvimento socioeconômico do país, abrangendo as necessidades reais de avanços em matéria de garantia de direitos humanos no Brasil. Assim, funciona como uma restrição adicional à busca de orçamento adequado para a garantia dos direitos humanos no Brasil.

Desta forma, na busca de um financiamento adequado para garantir a educação como um direito humano, é importante que as políticas econômicas, sobretudo as políticas fiscais supracitadas, sejam revisadas, apontando seus principais impactos no financiamento dos direitos humanos. Além disso, desde discussões a respeito da criação de novas políticas fiscais ou substituições, são necessários relatórios dos efeitos destas

nos direitos humanos e com relatórios de acompanhamento após a implementação das políticas. Por fim, com os efeitos negativos destas políticas econômicas no financiamento da educação e de outros direitos humanos, recomendam-se revisão e alteração destas para políticas mais flexíveis e adequadas, para não impactar negativamente no orçamento para a garantia dos direitos humanos, mas que reconheçam e aprofundem a garantia desses direitos.

### **O Novo FUNDEB**

Esta pesquisa discute o FUNDEB que regia até 2020, mas para a construção do Novo FUNDEB deveriam ter sido levados em consideração os impactos dos ciclos econômicos. Os resultados desta pesquisa evidenciam que os ciclos econômicos devem ser um parâmetro de discussão. Porém, estas questões não foram colocadas diretamente no Novo FUNDEB, aprovado em 2020. Desta forma, quando finalizar o processo de progressividade dos recursos da União para o novo FUNDEB, em 2026, haverá os mesmos problemas dos impactos dos ciclos econômicos discutidos nesta pesquisa para o antigo FUNDEB, ou seja, dependência, em algum grau, da dinâmica dos ciclos econômicos.

Como o sistema econômico é naturalmente cíclico, nas próximas crises econômicas acontecerá, como consequência, a redução dos recursos da educação devido à redução da arrecadação tributária, não resolvendo o problema do desfinanciamento em momentos de crises econômicas, colocando em xeque a garantia do direito à educação no Brasil. Apesar dos avanços do Novo FUNDEB na busca de um financiamento adequado para a Educação Básica, há necessidade de reformulações, com o objetivo de acomodar os problemas decorrentes da redução do Fundo, ocasionados pela redução das receitas tributárias advindas de crises econômicas.

### **Políticas anticíclicas**

Com as evidências de que o Fundo age de forma cíclica aos ciclos econômicos, cabe analisar e refletir algumas propostas de políticas para o financiamento da educação nesta perspectiva. Uma das soluções foi apresentada por Afonso e Castro (2019), que indicaram uma política anticíclica, na qual no período de crescimento econômico fosse gerada uma poupança do orçamento da educação; e no momento de recessão, seria

consumida essa poupança. Esta poderia ser uma ideia válida em um país no qual a educação tivesse condições ideais, mas, em um país em que há diversos gargalos educacionais e com regras de estabilizadores automáticos rígidas, pode não ser suficiente para lidar com as possíveis quedas do orçamento para a educação durante a crise. Seria necessário um grau de discricionariedade, principalmente durante crises, que possa ser utilizada de acordo com a profundidade das crises, com o objetivo de assegurar orçamento adequado para a garantia do direito à educação e, por consequência, impactar positivamente na retomada do crescimento econômico. Apesar dessa externalidade positiva no crescimento econômico, a ênfase das políticas deve estar na garantia do direito.

Cruz *et al.* (2019, p. 16), em sua pesquisa, chegaram à conclusão de “que a despesa vinculada ao crescimento real do PIB, ponderada pela média móvel, estaria em um patamar abaixo da economia nos anos de crescimento, mas evoluiria acima do PIB nos períodos de contração”. Assim, como discutido anteriormente, em um país com diversos problemas educacionais – muitos por falta de orçamento –, não faz sentido em momentos de crescimento com aumento dos tributos não serem destinados para o financiamento da educação, com o objetivo de criar um padrão mínimo de qualidade. De acordo com Pinto (2015), este padrão de qualidade a partir do orçamento da educação não é presente na atualidade brasileira, mesmo com os avanços do FUNDEB, pois um orçamento adequado deveria ser superior.

A principal conclusão que se pode tirar deste artigo é que não existe, quando se pensa no Brasil como um todo, e não em escolas isoladas, ensino barato de qualidade. Um bom ensino tem um custo e este não é pequeno. O estudo mostra que generalizar um padrão de ensino como aquele apresentado pela rede federal, o qual se pode chamar de um efetivo “custo aluno qualidade”, ainda está em um horizonte remoto, dadas as limitações econômicas do País. Contudo, as simulações apontam que o Brasil pode sim chegar a um padrão de gasto por aluno que é mais que o dobro dos melhores valores aluno do Fundeb (Roraima e São Paulo), garantindo uma ampliação da oferta concomitante na educação infantil, no ensino médio e nas modalidades de educação de jovens e adultos (EJA) e educação do campo. E isso em um horizonte de seis anos (Pinto, 2015, p. 114).

Em síntese, regras para garantir um orçamento adequado para os direitos humanos podem ser importantes instrumentos para a garantia do direito à educação, visto que, mesmo em ano de crise, como em 2009, no Brasil, as regras do FUNDEB de complementação da União lograram em um crescimento vigoroso do Fundo. Além disso, as evidências apontam que há uma elevada correlação do PIB com o FUNDEB, ou seja,

a dinâmica do PIB representa o determinante principal da dinâmica do Fundo. Assim, tendo em vista o baixo crescimento econômico, a baixa perspectiva de crescimento condicionado em grande parte pelas políticas fiscais e os gargalos históricos da educação, o PIB como condicionador do Fundo pode representar uma ameaça à garantia do direito à educação no Brasil.

Desta forma, recomenda-se como prioridade a aplicação de um Fundo adequado para o financiamento da educação com qualidade e como um direito humano. Em momentos de crises econômicas, devem ser realizados todos os esforços em termos de financiamento para manutenção do direito à educação com qualidade. Nesse sentido, recomenda-se que em momentos de crises econômicas, com os consequentes impactos na redução de receitas tributárias e, por fim, em menos financiamento para a educação, os governos busquem meios para compensar as quedas de receitas e do Fundo com objetivo de manutenção do financiamento da educação, como exemplo, gatilhos no próprio sistema de financiamento que busque compensar as quedas de PIB e receitas ao Fundo. Este gatilho pode ocorrer via previsões trimestrais do PIB, neste caso, se ocorrer uma previsão de queda do PIB e, portanto, queda de receita tributária e no FUNDEB, os gatilhos devem ser acionados imediatamente com mais financiamento, de acordo com a profundidade previsível da queda do PIB e Receita, para o período de crises econômicas ou redução do PIB, com objetivo de compensar as previsíveis quedas de arrecadação para o Fundo.

### **Potencial Financiamento da União**

Levando em consideração o resultado encontrado nesta pesquisa a respeito dos impactos ciclos econômicos do Brasil na dinâmica do Fundeb e da constatação da ação anticíclica da União ao FUNDEB em momentos de crises econômicas, adicionalmente, considerando o potencial das políticas econômicas, sobretudo da União, para financiamento do direito a educação e, por fim, com o entendimento que a educação é um direito humano, portanto, deve ser um financiamento adequado com objetivo de garanti-lo. Este trabalho discute uma proposta para que a complementação da União leve em consideração a variação de receita de cada estado, potencializando seu impacto anticíclico, sobretudo durante crises econômicas, com consequentes impactos na redução das receitas e no Fundo.

As evidências encontradas mostram que a complementação da União age de forma anticíclica no FUNDEB (não propositalmente); diante deste dado, a complementação da União pode ser utilizada, dentro do seu potencial, para o financiamento da educação, atuando como mecanismo de defesa do financiamento da educação em momentos de redução do fundo, sobretudo em períodos de crises econômicas. Uma proposta para este caso é que a União adeque sua complementação de financiamento ao Fundo de acordo com as necessidades dos entes federativos, dado que, pelas evidências encontradas, as reduções do Fundo em momentos de crises econômicas não são maiores devido à complementação da União.

Desta forma, os estados cujo PIB caiu no ano calendário devem ser compensados com mais complementações da União, de acordo com a profundidade da redução do PIB e aos impactos ao Fundo. Como proposta, a União pode acompanhar a dinâmica do Fundeb via previsões trimestrais e atuar de acordo com as previsões do PIB, receitas e do próprio Fundo. Também, recomenda-se que o Fundo seja acompanhado com relatórios trimestralmente após sua efetivação, caso o orçamento efetivado seja menor do que o esperado para o período, a União deve destinar a diferença.

### **3.5 Considerações do Capítulo**

O objetivo deste capítulo foi analisar os impactos dos ciclos econômicos no Fundeb. Inicialmente, foi conceituada a expressão ciclos econômicos e as discussões referente a esse tema. Em seguida, foram analisados os dados do PIB e do FUNDEB, relacionando com o objetivo principal deste trabalho. Na análise do PIB identificaram-se as fases dos ciclos econômicos, e após, foi analisado o Fundo, levando em consideração os ciclos econômicos, as regras de financiamento, as políticas econômicas e a conjuntura política e econômica.

O Quadro 7 mostra os resultados encontrados neste capítulo. Seis períodos da dinâmica do PIB do Brasil foram destacados durante 2006-2019. O primeiro período (2006-2008) é caracterizado por expansão do PIB e aumento do financiamento (FUNDEB). O segundo período (2009), por recessão econômica e desaceleração do financiamento. No terceiro período (2010), por recuperação econômica e aumento tímido do financiamento. No quarto período, por desaceleração econômica e desaceleração do financiamento (2011-2014). No quinto período, por recessão econômica e redução do

financiamento (2015-2016). No sexto período (2017-2019), por recuperação econômica e aumento do financiamento.

Os resultados evidenciam que até 2010 o Fundo e o PIB não tiveram dinâmica em magnitudes similares, devido à regra do FUNDEB da complementação progressiva do Fundo pela União até 2010. Desta forma, os impactos do crescimento e da recessão não seriam de grande magnitude. Por outro lado, quando analisada a partir de 2011, a dinâmica do PIB e do Fundo seguem iguais.

**Quadro 6 - Síntese – Evolução do PIB e FUNDEB**

|  |   | <b>Evolução do PIB</b>                            |   |  |                                   |  |                                 |
|--|---|---|---|--|-----------------------------------|--|---------------------------------|
|  |   | <b>Período 1:<br/>2006-2008</b>                   | <b>Período 2: 2009</b>                                  | <b>Período 3: 2010</b>                                 | <b>Período 4: 2011-<br/>2014</b>  | <b>Período 5: 2015-<br/>2016</b>               | <b>Período 6:<br/>2017-2019</b> |
| <b>Evolução<br/>do<br/>Fundo<br/>b</b> | Expansão do PIB/<br>Aumento do financiamento (Fundeb) | Recessão Econômica/Desaceleração do Financiamento | Recuperação Econômica / Aumento tímido do financiamento | Desaceleração Econômica/Desaceleração do financiamento | Recessão/Redução do financiamento | Recuperação Econômica/aumento do financiamento |                                 |

**Fonte:** Elaboração própria.

As evidências apontam que os ciclos econômicos influenciam fortemente na dinâmica do FUNDEB, sobretudo a partir de 2011, quando finaliza a regra de complementação gradual da União do Fundo. Com a dinâmica do PIB influenciando a dinâmica do Fundo – este representando um Fundo importante e indispensável para a garantia do direito humano à educação no Brasil – há uma tendência de desfinanciamento da educação, nos momentos de crise, visto que o Fundo reduziu intensamente durante a crise de 2015-2016. O desfinanciamento fica claro com o resultado do Fundo desde 2015 (com a crise) e com o baixo crescimento do PIB, após 2017. Isto aponta para uma tendência pró cíclica do FUNDEB, mas, apesar de o Fundo ser pró cíclico, esse tem um componente, não proposital, anticíclico – complementação da União. A correção deste problema passa por ajustar o complemento da União em função da dinâmica do PIB de cada estado; desta forma, em períodos de baixo crescimento do PIB estadual ou crises econômicas que afetam a arrecadação tributária, sobretudo dos tributos que têm elevada

sensibilidade ao PIB, a União deve agir com mais financiamento, de acordo com a profundidade dos efeitos dos ciclos econômicos.

Outros resultados pertinentes encontrados apontam que as regiões se comportaram com diferenças significativas, principalmente as regiões que histórica e estruturalmente têm maior vulnerabilidade socioeconômica, a exemplo do Norte e do Nordeste. Os estados destas regiões são os que receberam a complementação da União entre 2007-2019, dado que estas não têm condições de manter o valor mínimo por matrícula na educação. Desta forma, a complementação da União funciona, mesmo que não propositalmente, para suavizar tanto os ciclos econômicos – sobretudo em momentos de crises econômicas - quanto os gargalos históricos de financiamento da educação básica, caso não houvesse a complementação, em alguns estados, o orçamento para a educação básica via Fundeb seria a metade do efetivado.

Como conclusão, indexar o Fundo ao crescimento do PIB como parâmetro é problemático para o objetivo de garantir um orçamento adequado para garantir o direito à educação, visto que em momentos de recessão econômica ou de baixo crescimento, ao afetar as receitas tributárias, afeta, por consequência, o orçamento efetivo destinado à educação.

Como solução, pela própria característica anticíclica da complementação da União, esta deve ser objeto de política, visando reduzir os problemas de financiamento dos impactos dos ciclos econômicos ao Fundo. Desta forma, dependendo da profundidade das crises e dos impactos na redução do orçamento para a garantia do direito à educação no Brasil, a União deve traçar uma política de ação de transferência de recursos para os entes federativos afetados por esta dimensão econômica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Educação não é um tema de discussão novo, há diversas abordagens sobre o tema, tornando-a complexa, um dos temas que cresce é o tratamento desta como um direito humano, o que é conflituoso com outras abordagens sobre o tema. Além disso, uma discussão crescente é sobre a garantia deste como um direito e com financiamento adequado. Diante disso, o objetivo desta tese foi analisar os impactos dos ciclos econômicos no financiamento do direito à educação no Brasil, levando em consideração as abordagens referentes à educação na perspectiva de direitos humanos e economia ortodoxa, e o relacionamento com os efeitos das políticas econômicas, principalmente as políticas fiscais do Brasil.

Um estudo de caso foi elaborado com o FUNDEB, sendo a amostra principal desta tese. A hipótese utilizada para conduzir o estudo foi baseada no pressuposto de que a dimensão econômica tem efeitos nos direitos humanos, especialmente os ciclos econômicos, podendo influenciar negativamente em período de crises econômicas, dado que em momentos de crises econômicas e como consequência menos receita tributária, impacta em menos recursos para financiar o FUNDEB.

Na pesquisa, foram identificados problemas em bancos de dados de recursos destinados à educação dos Estados e do Distrito Federal, a exemplo da Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) dos Estados brasileiros, dados divulgados pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), os quais não foram disponibilizados por alguns estados em determinados anos, mesmo sendo compulsória essa disponibilização, de acordo com a lei da publicidade e da transparência pública de atos públicos. A ambição de construir um trabalho mais amplo e detalhado não foi possível por esses motivos, optando pelo FUNDEB, por ser um Fundo mais relevante para a garantia de direito à educação no Brasil e com suficiência de dados para estudar a hipótese supracitada.

Solucionando os problemas metodológicos, foram alcançados resultados e conclusões pertinentes nos três capítulos desenvolvidos nesta tese.

No Capítulo 1 foi discutido o entendimento do direito à educação na perspectiva dos direitos humanos e da economia ortodoxa. Os materiais analisados foram os Pactos e as Declarações Internacionais de direitos humanos, relatórios de direitos humanos e trabalhos teóricos do campo da economia ortodoxa, com destaque para uma literatura crítica a respeito dos temas. O fio condutor de análise desse material foi baseado em cinco

pontos: 1. Tratamento/Ponto sobre educação; 2. Objetivo/Finalidade da educação; 3. Funções do Estado e mercado na educação; 4. O sistema educacional; 5. Investimentos/Financiamento em educação. Os resultados apontam conflitos em todos os pontos analisados no tocante ao entendimento dos direitos humanos e da economia da educação.

Alguns destaques foram apresentados dessas discussões. Enquanto os direitos humanos entendem a educação como um direito - independentemente de qualquer externalidade -, a economia ortodoxa parte da percepção de que a educação é um capital humano. Diante deste distinto entendimento, os outros quatro pontos foram moldados. Os direitos humanos abordam que o objetivo e a finalidade da educação são a própria garantia de direitos, com isso, o sistema educacional com objetivo de promover a educação como um direito humano deve partir dos princípios de direitos humanos, quais sejam: disponibilidade, aceitabilidade, adaptabilidade e acessibilidade. O Estado deve estar à frente da condução da educação e o financiamento deve ser prioritariamente público.

Por outro lado, a economia ortodoxa tem um entendimento totalmente diferente, na qual o objetivo da educação seria para os retornos, sobretudo econômicos. O mercado teria a primeira função quanto à condução da educação, o sistema educacional teria que ser de acordo com o mundo do trabalho/negócios; por fim, o financiamento da educação deveria ser, sobretudo, privado. Nesta percepção, entende-se que caso a educação não tivesse suas externalidades positivas baseadas em retornos, sobretudo econômicos, a educação não seria vista com importância nesta perspectiva, dado que a função da educação encontra-se quase que estritamente correlacionada aos retornos econômicos.

Cabe destacar que a abordagem dos direitos humanos foi utilizada como basilar para a construção desta tese, e segue como fio de condução para a argumentação principal deste estudo.

A proposta do Capítulo 2 foi analisar o caso específico do direito à educação no Brasil, e a metodologia utilizada foi a mesma do Capítulo 1. Com o objetivo de compreender se no caso brasileiro os conflitos supracitados ocorrem, os materiais de análise foram textos legais e materiais de pesquisas científicas a respeito do tema. Os resultados apontam que no caso do Objetivo/Finalidade da educação, Funções do Estado e mercado na educação e sistema educacional estes itens convergem com as discussões de direitos humanos. Porém, no caso do financiamento, há elementos dos direitos humanos e da economia ortodoxa.

Alguns pontos são destacados no capítulo dois no que tange às questões de financiamento do direito à educação no Brasil e as relações com as políticas econômicas, especialmente fiscais. As distorções causadas pelo sistema de financiamento e das políticas fiscais são elementos centrais de inadequação na busca de orçamento para a garantia da educação como um direito humano no Brasil.

Por um lado, o sistema de financiamento encontra-se susceptível aos efeitos das crises econômicas – portanto, em momento de crises há menos financiamento da educação. Por outro lado, as políticas não amenizam os efeitos das crises, ao contrário, elas são aprofundadas, a exemplo da política fiscal denominada Teto de Gasto, RFS, resultado primário, LRF, agindo de forma cíclica ou de austeridade fiscal como é o caso do Teto de Gastos, restringindo, assim, um grau de autonomia para que em momentos de crises as políticas fiscais expansionistas sejam acionadas, com o objetivo de garantir financiamento adequado para educação. Foi com este resultado do Capítulo 2 que se buscou no Capítulo três fazer uma análise empírica do financiamento da educação no Brasil e os efeitos dos ciclos econômicos.

O Capítulo três tornou as evidências discutidas nos capítulos anteriores fortificadas com uma análise empírica. Neste, apresentou-se os conceitos de ciclos econômicos e a relação com direitos humanos, o capítulo evidenciou a análise de dados acerca do FUNDEB e os efeitos dos ciclos econômicos. A metodologia utilizada foi baseada em estatística descritiva e análise de correlações das variações do FUNDEB e PIB e suas peculiaridades nos âmbitos estaduais dos entes federativos do Brasil.

Os resultados mostram evidências dos efeitos dos ciclos econômicos no FUNDEB com uma forte correlação positiva, apontando que o Fundo como um todo age de forma pró-cíclica, ou seja, em momentos de crescimento econômico há mais receitas tributárias e, portanto, mais financiamento para a educação. Porém, os resultados atestam que há um fator importante de ação anticíclica no Fundo – a complementação da União -, ou seja, em momentos de crises econômicas, a União atua com mais financiamento, isso ocorre devido à queda de receitas tributárias em momentos de crise e baixa dinamicidade do PIB, impactando em menos financiamento para o Fundeb, neste cenário, a União destina mais financiamento para o Fundo com objetivo de garantir o mínimo por matrícula. Cabe destacar que a União age, não propositalmente, por suavizar os efeitos dos ciclos econômicos, em alguns casos específicos, caso não tivesse a complementação da União, o orçamento efetivado de alguns estados, como o Pará, teria praticamente a metade do orçamento para a educação básica via Fundeb.

Desta forma, reconhece-se a importância da União para o financiamento da educação no Brasil. Este resultado é relevante, uma vez que como fator anticíclico do Fundo, este deve ser utilizado como forma de lidar com os problemas decorrentes dos ciclos econômicos no desfinanciamento do Fundo. A União, diante das suas peculiaridades, deve arcar com mais financiamento, de acordo com as necessidades dos entes federativos, sobretudo durante crises econômicas, com o objetivo de continuar o financiamento do direito à educação, dado que, sem a contribuição adequada da União, o Fundo encontra-se mais dependente dos ciclos econômicos, penalizando mais os estados que dependem da União, sobretudo do Norte e do Nordeste, ou seja, estados que têm mais vulnerabilidades socioeconômicas estruturais no país.

Desta forma, conclui-se que há um conflito no entendimento da educação nas abordagens dos direitos humanos e da economia ortodoxa, transbordando para a legislação e as normas do Brasil no que se refere à educação. E ainda impactam empiricamente na condução do financiamento da educação e no resultado da dinâmica do orçamento do FUNDEB, ocorrendo um processo de dominação das questões econômicas sobre os direitos humanos.

Ao analisar o caso específico do FUNDEB e os efeitos dos ciclos econômicos, as evidências apontam que em momentos de crises econômicas há menos financiamento para a educação, ameaçando o direito humano à educação no Brasil, em que a Educação Básica ainda não é universalizada para acesso de todos. Tal fato também enfatiza a contradição de princípios de direitos humanos recomendados para garantir o direito à educação, como os princípios da progressividade e do não retrocesso social.

Os avanços obtidos nesta tese são relevantes como diagnóstico da sobredeterminação da economia nos direitos humanos, bem como um processo de desfinanciamento da educação pela via da falta de políticas específicas que acomodem crises e não reduza o financiamento da educação nesses períodos. Ao contrário, as evidências apontam que as políticas econômicas e a fragilidade da legislação de financiamento do FUNDEB agem para aprofundar e precarizar o Fundo e, por consequência, o direito humano à educação. Esta conclusão também se estende para os outros direitos humanos, já que estes não apresentam regras que acomodem as crises, com impactos econômicos e das políticas econômicas, assim, flutuando de acordo com as condições econômicas e das políticas econômicas.

Recomendam-se alterações da legislação de financiamento dos direitos humanos – e cumprimento – que acomodem a real necessidade dos direitos humanos e, sem

restrições, não ocorra um processo de regressividade dos direitos humanos, visando à construção de uma sociedade de direitos. Além disso, é necessário que seja acomodada uma política fiscal e de financiamento anticíclico para amenizar efeitos nas crises e nos direitos humanos. Desta forma, recomenda-se uma revisão das políticas fiscais, com alterações que incluam diagnósticos dos efeitos destas políticas aos direitos humanos.

Conclui-se que as questões de direitos humanos não devem ser colocadas em segundo plano nas decisões de política econômica e de financiamento dos direitos, assim como os efeitos econômicos – de discurso e empírico - não devem ser desprezados ao construir uma política pública que garanta direitos humanos, inclusive quanto ao financiamento.

## REFERÊNCIAS

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

ADRIÃO, T. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, 2018.

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

ALVES, T; PINTO, J. M. R. As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb. **Revista FINEDUCA**, Seção temática: Balanço do Fundeb, 2020.

ALVES, T. *et al.* Fundeb: Ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais equidade. **Revista de Financiamento da Educação**. São Paulo, 2020. Disponível em: [https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/12/NT\\_ponderacoes\\_NovoFundeb\\_09.12.2020versão-final.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/12/NT_ponderacoes_NovoFundeb_09.12.2020versão-final.pdf). Acesso em: 20 jun. 2022.

ALVES, T. *et al.* Financiamento da escola pública de educação básica: a proposta do simulador de custo-aluno qualidade. **Educ. Soc.**, Campinas, v.40, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/JXMrZ6VpgWTj3dgcgnJhynC/?format=pdf>. Acesso em: 03 jun. 2024.

AZIZ, A. **The operational value of human capital theory and cultural capital theory in social stratification, Citizenship, Social and Economics Education**. Vol. 14(3) 230–241 2015. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2047173416629510>. Acesso em: 03 jun. 2024.

BASTOS, P.P.Z.; DECCACHE, D.; ALVES JR, A.J. **O novo regime fiscal restringirá a retomada do desenvolvimento em 2024?** Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2023. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota-cecon/bastos-p-deccache-d-alves-jr-a-2023-o-novo-regime-fiscal-restringira-a-retomada-do-desenvolvimento-em-2024-cecon-ie-unicamp-nota-23-outubro-2023.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BECKER, G. S. **Human Capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education**. University of Chicago Press; ed. 3, 1994.

BENER, V. O. B; LOPES, R. A. L. **Direitos Humanos: o embate entre a teoria tradicional e teoria crítica**. 2014. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/315662507\\_Direitos\\_Humanos\\_o\\_embate\\_ent\\_re\\_teor\\_ia\\_tradicional\\_e\\_teor\\_ia\\_critica](https://www.researchgate.net/publication/315662507_Direitos_Humanos_o_embate_ent_re_teor_ia_tradicional_e_teor_ia_critica). Acesso em: 23 jun. 2020.

BLAUG, M. **Who's who in Economics: A Biographical Dictionary of Major Economists, 1700-1984**, 2nd. ed., Cambridge, MA: The MIT Press, 1986.

BLAUG, M. **The methodology of economics: Or how economist explain**. New York: Cambridge University Press, 1992.

BOHOSLAYSKY, J. P. **Princípio orientadores para avaliação do impacto das reformas econômicas nos direitos humanos**. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2019.

BOWLES, S.; GINTIS, H. El Problema de la Teoria del Capital Humano: Una Critica Marxista. **Revista de Economia Política**, 2014.

BRANCO, M. **Economics Against Human Rights: The Conflicting Languages of Economics and Human Rights, Capitalism Nature Socialism, Volume 20, n.1, 2009**. Disponível em: [https://www.ces.uc.pt/ces/eventos/pdfs/manuel\\_branco.pdf](https://www.ces.uc.pt/ces/eventos/pdfs/manuel_branco.pdf). Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. **Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 02 jun. 2024.

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

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Brasília, DF: Senado, 1996b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm). Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Senado, 1996a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 20 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. Brasília, DF: Senado, 1996c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm). Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº53, de 19 de setembro 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, 2006.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação -

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

BRASIL. **Lei nº 11.494/2007**. 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 nº 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. Diário Oficial da União, Brasília: 2007a.

BRASIL. **Decreto nº 6.253 de novembro de 200**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF: 2007b.

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

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições constitucionais transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm) Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. **Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 2 jun. 2024.

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: 2020a.

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. Diário Oficial da União, Brasília, DF: 2020b.

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). Diário Oficial da União, Brasília, DF.

BRASIL. **Lei complementar n. 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6 da Emenda Constitucional n. 126 de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm). Acesso em: 02 jun. 2024.

BROWN, P.; LAUDER, H.; CHEUNG, S. Y. **The Death of Human Capital? Its Failed Promise and How to Renew it in an Age of Disruption**. Oxford University Press, 2020.

BRUE, S.L. **História do Pensamento Econômico**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

BUENO, E. N.; PERGHER, C. J. Analisando a Trajetória dos Fatores de Ponderação Estabelecidos no FUNDEB: 2007-2016. **Revista de Financiamento da Educação**. São Paulo, 2016.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **CARTA À SOCIEDADE BRASILEIRA: Vitória da Escola Pública: Com CAQ na Constituição e Fundeb permanente, a realidade da escola pública no Brasil será transformada**. Brasil, 25 de agosto de 2020. Disponível em: [https://campanha.org.br/noticias/2020/08/25/vitoria-da-escola-publica-com-caq-na-constituicao-e-fundeb-permanente-realidade-da-escola-publica-no-brasil-sera-transformada/?fbclid=IwAR1ke4r1sQt4Kr2IMctdIUjaiEQb3I8bio\\_PjyeX-cvUMI640RNT6fkTVTM](https://campanha.org.br/noticias/2020/08/25/vitoria-da-escola-publica-com-caq-na-constituicao-e-fundeb-permanente-realidade-da-escola-publica-no-brasil-sera-transformada/?fbclid=IwAR1ke4r1sQt4Kr2IMctdIUjaiEQb3I8bio_PjyeX-cvUMI640RNT6fkTVTM). Acesso em: 20 jun. 2022.

CARA, D.; NASCIMENTO, N. S. **A Construção do Primeiro Fundeb (2005-2007) e do Fundeb Permanente (2015-2020): Análise Comparada sobre Processos Legislativos**. Arquivos Analíticos de Políticas Educativas, 29(168). 2021. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/6781/2751>. Acesso em: 25 jun. 2022.

CAPOCASALE, A. **Capital humano y educación**. Nueva Sociedad, 2000.

CARREIRA, D; PINTO, J, M, R. **Custo Aluno-qualidade inicial**. Campanha Nacional Pelo Direito à Educação. São Paulo, 2007.

CASTRO, J. A. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**, Brasília, Unesco, 2010, p. 169-190. Disponível em: [http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao\\_federalismo.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf). Acesso em: 22 abr. 2020.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira**: do boom ao caos econômico. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2018.

CRUZ, G.; ROCHA, R. **Efeitos do FUNDEF/B sobre Frequência Escolar, Fluxo Escolar e Trabalho Infantil**: Uma Análise com Base nos Censos de 2000 e 2010. *Estud. Econ.*, São Paulo, vol.48 n.1, p. 39-75, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/SQQzPxYNYFhGYYxTLWKRQwJ/?format=pdf>. Acesso em: 03 jun. 2024.

CULBERTON, J. M. The lag in effect of monetary policy: replay. **The Journal to Political Economy**, v.69, n.5, p.467-477, 1961.

CURY, C. R. J. **Direito à Educação**: direito à igualdade, direito à diferença. 2002. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742002000200010&lang=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000200010&lang=pt). Acesso em: 23 jun. 2020.

CURY, C. R.J. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n.134, p. 293-303, 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742008000200002&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742008000200002&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 20 abr. 2020.

DAVID, G. Política Fiscal e Direitos humanos: uma análise a partir dos acordos internacionais. *In*: ROSSI, P; DWECK, E; OLIVEIRA, A. L. M. **Economia para Poucos**. São Paulo (SP): Autonomia Literária, 2018.

DAVIES, N.; ALCÂNTARA, A. B. Fundeb, uma avaliação da evolução do número de matrículas e escolas na educação básica. **FINEDUCA**, v. 10, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/104054/58657>. Acesso em: 02 jun. 2024.

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

DECLARAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS DE VIENA. **Conferência Mundial de Direitos Humanos**. Vienna, 1993.

DEQUECH, D. Neoclassical Mainstream Orthodox and Heterodox Economics. **Journal of Post Keynesian Economics**, 2014.

DOURADO, L. F. Estado, Educação e Democracia no Brasil: Retrocessos e Resistências. **Educ. Soc.**, Campinas, v.40, 2019. Disponível em: [sciELO.br/j/es/a/vsCq3LjxSXYrmZDgFWwk7tG/?format=pdf](https://www.scielo.br/j/es/a/vsCq3LjxSXYrmZDgFWwk7tG/?format=pdf). Acesso em: 02 jun. 2024.

DWECK, E.; OLIVEIRA, A.L.M.; ROSSI, P. (Org.). **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo, SP: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert: 2018. Disponível em: [http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE\\_doc3-\\_L9.pdf](http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf). Acesso em: 22 abr. 2020.

ELLERY JR.; R. NASCIMENTO JR. A. **Análise do ICMS e a questão federativa**. In: **Tributação no Brasil: Estudos, ideias e propostas**. IPEA, cap. 1, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8962/1/An%c3%a1lise%20do%20ICMS.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

FAGNANI, E. Além da agenda endógena da educação: propostas para a construção coletiva de uma proposta de desenvolvimento. Campinas: **Educação e Sociedade**, v. 35, 2014. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302014000400999&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302014000400999&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 22 ago. 2020.

FAGNANI, E. *et al.* **Desenvolvimento social e estrutura produtiva**. In: PROJETO BRASIL POPULAR. Caderno de debates 3. São Paulo, SP: Projeto Brasil Popular, 2018. Disponível em: <https://projetoBrasilPopular.org/wp-content/uploads/2018/09/Caderno-De-Debates-03.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2020. <http://pedrorossi.org/wp-content/uploads/2018/03/DesenvolvimentoSocialEstruturaProdutiva.pdf>

FERRARI FILHO, F. As concepções teórico-analíticas e as proposições de política econômica. **Rev. Econ. Contemporânea**, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/7NYY674rNygLsSYbHchj3TS/#>. Acesso em: 03 jun. 2024.

FISHER, I. The business cycle largely a “Dance of the Dollar”. **Journal of the American Statistical Association**, v.18, n144, p.1024-1028, 1923.

FIX, B. **The Trouble with Human Capital Theory**. Forum on Capital as Power - Toward a New Cosmology of Capitalism. s.l: 2018.

FLORES, J, H. **A (Re) Invenção dos Direitos Humanos**. Florianópolis (SC): Fundação Boiteux, 2009.

FRIEDMAN, M. The demand of Money: some theoretical and empirical results. **The Journal of Political Economy**, v.67, n.4, p.327-351, 1959.

FRIEDMAN, M., SCHWARTZ, A. J. Money and business cycles. **The Review of Economics and Statistics**, v.45, n.1, p.32-64, 1963.

FRIEDMAN, M. **Capitalism and Freedom**. EUA: University of Chicago Press, 2002.

GALLEGO, E. S. **O Ódio como Política**. São Paulo (SP): Boitempo, 2018.

HAYEK, F. A. **The Constitution of Liberty**. EUA: University of Chicago Press, 1978.

HAYEK, F. A. **Law, Legislation and Liberty**. INGLATERRA: Routledge, 2003.

HIRATA, G.; MELO, L; OLIVEIRA, J. B. **O Fundeb e a questão da equidade**. **Revista Brasileira de Economia**. FGV, v, 76, n, 2, p. 174-196, 2022.

INESC. **Metodologia: orçamento & direitos: referenciais políticos e teóricos**. Brasília, DF: INESC, 2017. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/08/LivroMetodologiaOr%C3%A7amentoDireitos.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2020.

INESC. **Entenda como funciona o financiamento da educação básica no Brasil.** INESC, 2019. Disponível em: <https://inesc.org.br/entenda-como-funciona-o-financiamento-da-educacao-basica-no-brasil/> Acesso em: 02 jun. 2024.

INESC et al. **Monitoramento dos Direitos Humanos em Tempos de Austeridade no Brasil.** 2018. Disponível em: [https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Rel\\_Dir\\_Hum\\_Temp\\_Aust-NOVO-1-\\_V3.pdf?x59185](https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Rel_Dir_Hum_Temp_Aust-NOVO-1-_V3.pdf?x59185). Acesso em: 03 jun. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA APLICADA, IBSB. **Para entender o novo Fundeb em 2021:** uma política consolidada de enfrentamento das desigualdades educacionais. 2020. Disponível em: [https://ibsa.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Para\\_Entender\\_Novo\\_FUNDEB\\_2021.pdf](https://ibsa.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Para_Entender_Novo_FUNDEB_2021.pdf) Acesso em: 02 jun. 2024.

JEVONS, W. S. **A Teoria da Economia Política.** São Paulo (SP): Nova Cultura Ltda, 1996. Coleção Os Economistas.

KEYNES, J.M. K. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.** São Paulo: Saraiva, 2012.

KALECKI, M. **Teoria da Dinâmica Econômica.** São Paulo: Abril Cultural, 2 ed., 1985.

KLEES, S. J. *et al.* **The World Bank and Education.** Sense Publishers, 2012.

KLEES, S. K. **Beyond neoliberalism:** Reflections on capitalism and education. SAGE, 2020.

LOPREATO, F. **Caminhos da política fiscal do Brasil.** Tese de livre-docência, Campinas: Unicamp, 2012.

LAVOIE, M. **Post-Keynesian Economics:** New Foundations. Edward Elgar Pub, 2015.

LONG, J. B., PLOSSER, C. L. Real business cycles. **The Journal of Political Economy**, v.91, n1, p.39-69, 1983.

LUCAS, R. E. Jr. An equilibrium model of the business cycle. **The Journal of Political Economy**, v.83, n.6, p.1113-1144, 1975.

LUCAS, R.; SARGENT, T **After Keynesian macroeconomics.** *In:* MILLER, P. J. The rational expectations revolution: readings from the front line. Cambridge: MIT Press, 1994.

MANKIW, N. G. **Macroeconomia.** São Paulo: Grupo Gen LTC, 2015.

MARGINSON, S. **Limitations of Human Capital Theory.** Studies in Higher Education, 2017.

MARSHALL, A. **Princípios de Economia**. São Paulo (SP): Nova Cultura Ltda, 1996. Coleção Os Economistas.

MARTINS, P. S. **A EC 108/2020 – Fundeb permanente**. Nota Técnica. Consultoria do Legislativo da Área XV Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia. 2021

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Livro III – O processo global de produção capitalista. v. 5. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular. 2008.

MILL, S. **Princípios de Economia Política**. São Paulo (SP): Nova Cultura Ltda, 1996. Coleção Os Economistas.

MINCER, J. Investment in Human Capital and Personal Income Distribution. **Journal of Political Economy**, v. 66, n. 4, p 281- 302, 1958.

MINCER, J. ON-THE-JOB TRAINING: COSTS, RETURNS, AND SOME IMPLICATIONS. **The Journal of Political Economy**, V. LXX, No. 5, Part 2 (University of Chicago Press), 1962.

MINSKY, H. **Stabilizing and Unstable Economy**. USA: McGraw-Hill Education, 2008.

MISES, L. von. “Elastic expectations” and the Austrian theory of the trade cycle. **Economica**, v.10, n.39, p.251-252, 1943.

MISES, L. V. **Ação Humana: um tratado de economia**. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2010a.

MISES, L. V. **Liberalismo Segundo a Tradição Clássica**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010b. Disponível em: <https://www.mises.org.br/Ebook.aspx?id=35>. Acesso em: 22 out. 2019.

MITCHELL, W. Business cycles. *In*: HABERLER, G. **Readings in business cycle theory**. London: G. Allen and Unwin, 1950.

MONTEIRO, W. F. A metodologia neoclássica da teoria do capital humano: uma análise sobre Theodore Schultz e Gary Becker. **Rev. Econ. do Centro-Oeste**, Goiânia, v.2, n.1, pp. 40-56, 2016. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/riserver/api/core/bitstreams/9c29acc8-33f5-49a4-8787-da470baa0530/content>. Acesso em: 03 jun. 2024.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas: teoria e prática**. São Paulo: Campus, 1980.

NASCIMENTO, J. C. **Notas sobre a necessidade de reforma tributária no Brasil**. VI Encontro científico do Programa de Pós-graduação em Economia, UNESP, 2020.

NELSON, C. R., PLOSSER, C. I. Trends and random walks in macroeconomic time series. **Journal of Monetary Economics**, v.10, p.139-162, 1982.

OLIVEIRA, R. P. **O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu Restabelecimento pelo Sistema de Justiça**. 1999. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/277056425\\_O\\_Direito\\_a\\_Educacao\\_na\\_Constituicao\\_Federal\\_de\\_1988\\_e\\_seu\\_restabelecimento\\_pelo\\_sistema\\_de\\_Justica](https://www.researchgate.net/publication/277056425_O_Direito_a_Educacao_na_Constituicao_Federal_de_1988_e_seu_restabelecimento_pelo_sistema_de_Justica). Acesso em: 23 jun. 2020.

OLIVEIRA, R. P. de. Financiamento da educação. *In*: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2001. p. 89-118.

OLIVEIRA, F. A.; LOPREATO, F. L. C. **Ensaio sobre a teoria econômica, o Estado e a política fiscal: uma breve síntese**. Campinas: Instituto de Economia, Unicamp, 2021. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD411.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2024.

OLIVEIRA, R. O; ARAUJO, G. C. **Qualidade do Ensino: Uma Nova Dimensão da Luta pelo Direito à Educação**. 2003. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782005000100002&lang=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782005000100002&lang=pt). Acesso em: 23 jun.2020.

PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Assembleia Geral das Nações Unidas, 1966**. Disponível em: <https://acnudh.org/load/2014/10/CoreTreatiessp.17-29.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

PAIVA, V. **Sobre o conceito de capital humano**. **Cadernos de Pesquisa**, n. 113, p. 185-19, 2001. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/607/623>. Acesso em: 03 jun. 2024.

PINTO, J. M. R. **O Financiamento da Educação no Brasil**. Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas. Brasília: Editora Plano, 2000.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302007000300012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300012&lng=en&nrm=iso) . Acesso em: 22 abr. 2020.

PINTO, J. M. R. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 28, n. 93, p. 101-117, 2015.

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

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, e 2014.

PIOVESAN, F. **Declaração Universal dos Direitos Humanos: Desafios Contemporâneos**. 2018. Disponível em: <https://s3.meusitejuridico.com.br/2018/12/edffa829-artigo-dh-declaracao-2018-definitivo-rev.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

PSACHAROPOULOS, G.; PATRINOS, H. A. Returns to investment in Education: A further update. **Education Economics**, v. 12, n2 p111-134, 2004.

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

POSSAS, M. L. **Dinâmica da economia capitalista: uma abordagem teórica**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

RAMOS, A. C. *et al.* **Manual Prático de Direitos Humanos Internacionais**. Escola Superior do Ministério Público da União. 2018. Disponível em: [Manual\\_Pratico\\_Direitos\\_Humanos\\_Internacioais-1.pdf](#) (ufrgs.br), Acesso em: 26 jun. 2021.

RAMOS, A. C. **Curso de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RIZZI, E.; GONZALEZ, M.; XIMENES, S. **Direito Humano à educação**. 2011. Disponível em: [http://www.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2014/02/cartilha\\_educacao.pdf](http://www.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2014/02/cartilha_educacao.pdf). Acesso em: 22 out. 2019.

ROSSI, P. L; DWECK, E. O Discurso Interno da Austeridade e os Interesses Velados. *In*: TELES, E. *et al.* **O ódio como Política**. São Paulo: Boitempo, 2018.

ROSSI, P. L; DWECK, S; F. ARANTES. Economia Política da Austeridade. *In*: ROSSI, P; DWECK, E; OLIVEIRA, A. L. M. **Economia para Poucos**. São Paulo (SP): Autonomia Literária, 2021.

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

SILVEIRA, O. V; ROCASOLANO, M. M. **Direitos Humanos: significados, conceitos e funções**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVEIRA, F. G; PASSOS, L. Impactos distributivos da tributação e do gasto social – 2003 a 2008. *In*: AFONSO, J. R; LUKIC, M. R; ORARI, R. O. SILVEIRA, F. G. **Tributação e Desigualdade**. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017.

SCHUMPETER, J. **Business Cycles**. Martino Publishing, 2014.

SCHULTZ, T. W. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964.

SCHULTZ, W, T. Investimento em capital humano. *In*: **O capital Humano: Investimentos em educação e pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SCHULTZ, W, T. Reflections on Investment in Man. **The Journal of Political Economy**, v. LXX, No. 5, Part 2 (University of Chicago Press), 1992.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**. São Paulo (SP): Nova Cultura Ltda, 1996. Coleção Os Economistas.

TANNO, R. C. **PEC 15/2015 FUNDEB: TEXTO APROVADO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS NOVO MECANISMO REDISTRIBUTIVO: RESULTADOS ESPERADOS, AVALIAÇÃO E PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO**. Câmara dos Deputados. Brasília, 2020.

TOMASEVSKI, K. **INDICADORES DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN. UNESCO**. 2018. Disponível em: <http://www.enehr.edu.mx/publicaciones-unesco/30-indicadores-del-derecho-a-la-educacion-katarina-tomasevski>. Acesso em: 22 out. 2019.

TAPOROSKY, B. C. H. O valor mínimo por aluno do FUNDEB, o CAQi e a reserva do possível. **FINEDUCA**, v. 6, (2016). Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/62847/39387>. Acesso em: 02 jun. 2024.

UHR, C. G. **Economic Doctrines of Knut Wicksell**. University of California Press, 1960.

XIMENES, S. B. **O conteúdo jurídico do princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade do ensino: uma contribuição desde a teoria dos direitos fundamentais**. 2014. Disponível e: <https://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01027.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2020.

WEALE, M. **Education, Externalities, Fertility, and Economic Growth**. The World Bank, 1992. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/759171468767386869/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2024.

## ANEXOS

**Quadro 01** - Parâmetro para o coeficiente de correlação de Pearson

| Valor de r               | Intensidade da Correlação |
|--------------------------|---------------------------|
| $0 <  r  \leq  0,3 $     | Fraca                     |
| $ 0,3  <  r  \leq  0,6 $ | Moderada                  |
| $ 0,6  <  r  \leq  0,9 $ | Forte                     |
| $ 0,9  <  r $            | Fortíssima                |

**Fonte:** Dancey e Reidy (2007). Elaboração própria.

**Tabela 1** - FUNDEB por estado e total – Valores em reais – 2007/2013

|              | 2007          | 2008           | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           |
|--------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| AC           | 620.547,49    | 789.489,94     | 806.557,77     | 846.836,71     | 941.332,99     | 970.123,09     | 981.255,43     |
| AL           | 1.487.458,18  | 1.819.607,31   | 2.077.302,46   | 2.193.199,88   | 2.662.422,72   | 2.680.058,25   | 2.659.437,67   |
| AM           | 1.746.420,79  | 2.389.516,26   | 2.400.793,52   | 2.929.942,40   | 3.003.246,85   | 3.533.723,19   | 3.753.502,47   |
| AP           | 579.491,25    | 738.655,05     | 764.792,80     | 797.885,65     | 893.041,01     | 928.689,23     | 956.108,58     |
| BA           | 5.861.150,83  | 7.737.178,57   | 8.487.829,52   | 9.327.036,05   | 10.869.459,05  | 11.865.772,96  | 11.440.513,16  |
| CE           | 3.326.205,85  | 4.457.737,85   | 4.967.384,72   | 5.335.833,43   | 6.575.998,87   | 6.344.118,82   | 6.392.590,88   |
| DF           | 119.039,35    | 143.727,02     | 143.915,40     | 148.292,02     | 170.386,72     | 166.133,57     | 912.053,54     |
| ES           | 2.068.492,51  | 2.629.603,84   | 2.655.218,22   | 2.867.079,05   | 3.080.337,39   | 3.230.663,88   | 3.322.748,28   |
| GO           | 2.592.021,84  | 3.284.532,49   | 3.600.498,49   | 3.971.264,78   | 4.380.448,49   | 4.879.878,25   | 4.964.278,05   |
| MA           | 3.237.221,14  | 4.122.165,10   | 4.770.767,97   | 4.758.569,90   | 6.553.301,60   | 6.617.559,63   | 6.222.234,64   |
| MG           | 8.990.940,92  | 11.442.432,04  | 11.924.596,98  | 13.238.646,64  | 13.902.463,10  | 14.268.100,76  | 14.987.806,07  |
| MS           | 1.515.743,48  | 1.926.519,70   | 1.988.432,73   | 2.077.312,80   | 2.309.786,29   | 2.343.252,17   | 2.474.866,03   |
| MT           | 1.676.646,26  | 2.187.531,61   | 2.316.603,41   | 2.339.521,21   | 2.510.929,75   | 2.598.438,65   | 2.755.239,11   |
| PA           | 3.417.629,96  | 4.522.380,30   | 4.983.596,00   | 5.602.463,57   | 7.148.680,85   | 7.578.970,13   | 7.018.453,31   |
| PB           | 1.637.543,71  | 2.063.594,81   | 2.286.537,58   | 2.428.838,01   | 2.858.046,67   | 2.784.404,95   | 2.878.377,57   |
| PE           | 3.355.770,21  | 4.411.029,01   | 5.237.418,49   | 5.517.754,57   | 6.496.428,11   | 6.337.177,08   | 6.347.192,23   |
| PI           | 1.464.768,88  | 1.816.752,44   | 2.148.792,90   | 2.269.088,78   | 2.707.053,66   | 2.713.675,93   | 2.698.585,10   |
| PR           | 4.831.449,64  | 6.082.224,96   | 6.664.169,11   | 7.021.203,20   | 7.659.365,45   | 7.970.580,97   | 8.534.768,70   |
| RJ           | 5.827.894,45  | 7.315.266,09   | 8.220.593,62   | 9.279.666,84   | 9.737.733,72   | 10.026.213,85  | 10.793.522,39  |
| RN           | 1.506.359,57  | 1.875.578,41   | 1.969.217,55   | 2.094.507,05   | 2.370.706,22   | 2.430.730,42   | 2.242.722,88   |
| RO           | 988.454,09    | 1.194.096,46   | 1.272.372,27   | 1.392.433,11   | 1.534.937,19   | 1.505.017,82   | 1.513.680,69   |
| RR           | 469.741,95    | 548.880,28     | 619.117,42     | 608.609,63     | 673.081,28     | 654.227,28     | 703.830,10     |
| RS           | 5.378.287,43  | 7.066.243,46   | 7.585.625,29   | 8.357.619,14   | 8.720.297,07   | 8.840.660,77   | 9.367.909,21   |
| SC           | 3.067.271,56  | 3.791.978,82   | 4.304.688,43   | 4.804.880,76   | 5.257.192,59   | 5.313.105,11   | 5.493.618,48   |
| SE           | 1.103.327,29  | 1.377.600,73   | 1.440.391,62   | 1.577.861,20   | 1.732.393,01   | 1.769.797,02   | 1.800.352,95   |
| SP           | 23.680.974,10 | 30.635.936,86  | 33.462.999,37  | 37.015.535,29  | 38.552.366,23  | 39.055.712,26  | 40.963.845,06  |
| TO           | 1.006.385,40  | 1.265.767,53   | 1.283.244,87   | 1.329.924,42   | 1.564.614,88   | 1.561.011,25   | 1.601.563,48   |
| Total FUNDEB | 91.557.238,14 | 117.636.026,93 | 128.383.458,49 | 140.131.806,09 | 154.866.051,77 | 158.967.797,32 | 163.781.056,08 |

Fonte: Tesouro Transparente. Elaboração própria

**Tabela 2 – FUNDEB por estado e total – Valores em reais – 2014/2019**

|    | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          | 2018       | 2019          |
|----|---------------|---------------|---------------|---------------|------------|---------------|
| AC | 1.013.864,99  | 987.106,44    | 1.022.173,17  | 984.173,42    | 1.059.585  | 1.092.255,06  |
| AL | 2.780.375,87  | 2.799.900,45  | 2.726.416,99  | 2.431.076,76  | 2.709.809  | 2.826.698,64  |
| AM | 3.746.299,11  | 3.592.551,62  | 3.424.611,17  | 4.264.278,04  | 4.057.522  | 4.198.127,89  |
| AP | 981.328,56    | 918.380,18    | 922.532,68    | 863.680,07    | 890.893    | 930.667,85    |
| BA | 11.580.209,09 | 11.649.975,04 | 11.439.590,54 | 10.888.962,81 | 11.399.120 | 11.685.973,45 |
| CE | 6.622.629,98  | 6.660.030,75  | 6.789.088,87  | 6.065.999,28  | 6.402.375  | 7.061.545,53  |
| DF | 2.146.524,74  | 2.190.375,68  | 2.130.858,58  | 2.143.773,18  | 2.571.252  | 2.129.139,84  |
| ES | 3.231.852,58  | 3.132.417,57  | 2.833.384,48  | 2.789.379,59  | 2.949.564  | 3.159.942,49  |
| GO | 5.003.849,55  | 4.826.381,53  | 4.783.060,50  | 4.711.490,47  | 4.744.606  | 4.915.509,19  |
| MA | 6.707.187,52  | 7.191.739,17  | 7.219.213,93  | 6.391.551,45  | 6.839.129  | 7.305.480,88  |
| MG | 15.053.736,00 | 13.961.428,79 | 14.169.389,91 | 13.986.677,18 | 10.196.183 | 15.335.494,56 |
| MS | 2.524.502,26  | 2.415.001,62  | 2.415.930,50  | 2.403.413,05  | 2.538.902  | 2.675.442,87  |

|              |                |                |                |                |                |                |
|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| MT           | 2.917.214,55   | 2.853.902,06   | 3.018.671,08   | 2.971.184,79   | 3.158.306      | 3.353.787,98   |
| PA           | 7.571.290,92   | 7.993.280,12   | 7.599.778,75   | 7.762.847,51   | 7.808.607      | 8.423.575,59   |
| PB           | 2.990.889,37   | 2.982.673,70   | 3.027.915,20   | 2.779.265,85   | 2.883.502      | 3.068.908,89   |
| PE           | 6.765.165,78   | 6.403.389,50   | 6.436.771,85   | 6.215.652,40   | 6.330.626      | 6.685.075,55   |
| PI           | 2.805.783,79   | 2.796.388,96   | 2.831.508,21   | 2.799.134,27   | 3.056.838      | 3.141.976,12   |
| PR           | 8.843.105,07   | 8.931.534,57   | 8.669.017,46   | 8.992.627,81   | 9.089.731      | 9.080.109,66   |
| RJ           | 10.519.914,56  | 9.926.917,71   | 9.110.111,88   | 9.010.629,07   | 9.811.403      | 9.425.957,45   |
| RN           | 2.130.385,88   | 2.644.239,73   | 2.455.804,62   | 2.379.039,49   | 2.477.032      | 2.516.743,83   |
| RO           | 1.564.520,71   | 1.518.735,64   | 1.500.010,00   | 1.443.834,26   | 1.525.025      | 1.627.811,14   |
| RR           | 741.767,94     | 724.177,46     | 759.420,08     | 690.823,96     | 705.410        | 835.395,38     |
| RS           | 9.538.550,14   | 9.280.747,58   | 9.319.013,97   | 9.281.825,04   | 9.827.545      | 9.704.981,54   |
| SC           | 5.726.039,47   | 5.381.039,91   | 5.438.253,47   | 5.645.046,65   | 5.945.071      | 6.317.916,39   |
| SE           | 1.846.575,80   | 1.779.347,90   | 1.769.125,96   | 1.705.894,54   | 1.861.050      | 1.849.337,15   |
| SP           | 39.626.435,47  | 37.469.403,50  | 34.972.665,65  | 35.241.577,65  | 35.920.314     | 37.420.134,00  |
| TO           | 1.627.524,71   | 1.621.003,37   | 1.717.567,32   | 1.614.411,28   | 1.710.756      | 1.771.573,32   |
| Total FUNDEB | 166.607.524,41 | 162.632.070,54 | 158.501.886,82 | 156.458.249,84 | 158.470.169,00 | 168.539.562,24 |

Fonte: Tesouro Transparente. Elaboração própria.

**Tabela 3 – FUNDEB por estado e região – Norte – em % – 2008/2019**

|       | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| AC    | 27,22 | 2,16  | 4,99  | 11,16 | 3,06  | 1,15  | 3,32  | -2,64 | 3,55  | -3,72 | 7,66  | 4,84  |
| AM    | 36,82 | 0,47  | 22,04 | 2,50  | 17,66 | 6,22  | -0,19 | -4,10 | -4,67 | 24,52 | -4,85 | -0,91 |
| AP    | 27,47 | 3,54  | 4,33  | 11,93 | 3,99  | 2,95  | 2,64  | -6,41 | 0,45  | -6,38 | 3,15  | 3,43  |
| PA    | 32,33 | 10,20 | 12,42 | 27,60 | 6,02  | -7,40 | 7,88  | 5,57  | -4,92 | 2,15  | 0,59  | 3,76  |
| RO    | 20,80 | 6,56  | 9,44  | 10,23 | -1,95 | 0,58  | 3,36  | -2,93 | -1,23 | -3,75 | 5,62  | 5,59  |
| RR    | 16,85 | 12,80 | -1,70 | 10,59 | -2,80 | 7,58  | 5,39  | -2,37 | 4,87  | -9,03 | 2,11  | 8,92  |
| TO    | 25,77 | 1,38  | 3,64  | 17,65 | -0,23 | 2,60  | 1,62  | -0,40 | 5,96  | -6,01 | 5,97  | 4,30  |
| NORTE | 29,68 | 5,95  | 11,36 | 16,66 | 6,17  | -1,22 | 4,35  | 0,63  | -2,36 | 4,00  | 0,8   | 3,15  |

Fonte: Tesouro Transparente. Elaboração própria.

**Tabela 4 – FUNDEB por estado e região – Nordeste – em % – 2008/2019**

|          | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017   | 2018  | 2019 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|------|
| AL       | 22,33 | 14,16 | 5,58  | 21,39 | 0,66  | -0,77 | 4,55  | 0,70  | -2,62 | -10,83 | 11,47 | 7,06 |
| BA       | 32,01 | 9,70  | 9,89  | 16,54 | 9,17  | -3,58 | 1,22  | 0,60  | -1,81 | -4,81  | 4,69  | 3,24 |
| CE       | 34,02 | 11,43 | 7,42  | 23,24 | -3,53 | 0,76  | 3,60  | 0,56  | 1,94  | -10,65 | 5,55  | 7,12 |
| MA       | 27,34 | 15,73 | -0,26 | 37,72 | 0,98  | -5,97 | 7,79  | 7,22  | 0,38  | -11,46 | 7,00  | 6,25 |
| PB       | 26,02 | 10,80 | 6,22  | 17,67 | -2,58 | 3,37  | 3,91  | -0,27 | 1,52  | -8,21  | 3,75  | 4,60 |
| PE       | 31,45 | 18,73 | 5,35  | 17,74 | -2,45 | 0,16  | 6,59  | -5,35 | 0,52  | -3,44  | 1,85  | 3,34 |
| PI       | 24,03 | 18,28 | 5,60  | 19,30 | 0,24  | -0,56 | 3,97  | -0,33 | 1,26  | -1,14  | 9,21  | 5,38 |
| RN       | 24,51 | 4,99  | 6,36  | 13,19 | 2,53  | -7,73 | -5,01 | 24,12 | -7,13 | -3,13  | 4,12  | 2,55 |
| SE       | 24,86 | 4,56  | 9,54  | 9,79  | 2,16  | 1,73  | 2,57  | -3,64 | -0,57 | -3,57  | 9,10  | 3,72 |
| NORDESTE | 29,16 | 12,48 | 6,34  | 20,63 | 1,68  | -1,98 | 3,62  | 1,53  | -0,47 | -6,80  | 5,5   | 4,75 |

Fonte: Tesouro Transparente. Elaboração própria.

**Tabela 5 – FUNDEB por estado e região – Centro Oeste – em % – 2008/2019**

|              | 2008  | 2009 | 2010  | 2011  | 2012  | 2013   | 2014   | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  |
|--------------|-------|------|-------|-------|-------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
| DF           | 20,74 | 0,13 | 3,04  | 14,90 | -2,50 | 448,99 | 135,35 | 2,04  | -2,72 | 0,61  | 19,94 | -0,48 |
| GO           | 26,72 | 9,62 | 10,30 | 10,30 | 11,40 | 1,73   | 0,80   | -3,55 | -0,90 | -1,50 | 0,70  | 1,88  |
| MS           | 27,10 | 3,21 | 4,47  | 11,19 | 1,45  | 5,62   | 2,01   | -4,34 | 0,04  | -0,52 | 5,64  | 4,99  |
| MT           | 30,47 | 5,90 | 0,99  | 7,33  | 3,49  | 6,03   | 5,88   | -2,17 | 5,77  | -1,57 | 6,30  | 5,65  |
| CENTRO OESTE | 27,76 | 6,72 | 6,05  | 9,78  | 6,57  | 11,20  | 13,38  | -2,43 | 0,51  | -0,96 | 6,4   | 3,05  |

Fonte: Tesouro Transparente. Elaboração própria.

**Tabela 6 – FUNDEB por estado e região – Sudeste – em % – 2008/2019**

|         | 2008  | 2009  | 2010  | 2011 | 2012 | 2013 | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018   | 2019 |
|---------|-------|-------|-------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|--------|------|
| ES      | 27,13 | 0,97  | 7,98  | 7,44 | 4,88 | 2,85 | -2,74 | -3,08 | -9,55 | -1,55 | 5,74   | 5,82 |
| MG      | 27,27 | 4,21  | 11,02 | 5,01 | 2,63 | 5,04 | 0,44  | -7,26 | 1,49  | -1,29 | -27,10 | 4,26 |
| RJ      | 25,52 | 12,38 | 12,88 | 4,94 | 2,96 | 7,65 | -2,53 | -5,64 | -8,23 | -1,09 | 8,89   | 2,01 |
| SP      | 29,37 | 9,23  | 10,62 | 4,15 | 1,31 | 4,89 | -3,26 | -5,44 | -6,66 | 0,77  | 1,93   | 2,72 |
| SUDESTE | 28,24 | 8,15  | 10,91 | 4,60 | 2,00 | 5,24 | -2,33 | -5,76 | -5,28 | -0,09 | -3,5   | 3,12 |

Fonte: Tesouro Transparente. Elaboração própria.

**Tabela 7 – FUNDEB por estado e região – Sul – em % – 2008/2019**

|     | 2008  | 2009  | 2010  | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015  | 2016  | 2017  | 2018 | 2019 |
|-----|-------|-------|-------|------|------|------|------|-------|-------|-------|------|------|
| PR  | 25,89 | 9,57  | 5,36  | 9,09 | 4,06 | 7,08 | 3,61 | 1,00  | -2,94 | 3,73  | 1,08 | 0,31 |
| RS  | 31,38 | 7,35  | 10,18 | 4,34 | 1,38 | 5,96 | 1,82 | -2,70 | 0,41  | -0,40 | 5,88 | 1,99 |
| SC  | 23,63 | 13,52 | 11,62 | 9,41 | 1,06 | 3,40 | 4,23 | -6,03 | 1,06  | 3,80  | 5,31 | 5,24 |
| SUL | 27,59 | 9,53  | 8,78  | 7,20 | 2,25 | 5,75 | 3,04 | -2,13 | -0,71 | 2,11  | 3,9  | 2,16 |

Fonte: Tesouro Transparente. Elaboração própria.

**Tabela 8 – FUNDEB – total – em % – 2008/2019**

|              | 2008  | 2009 | 2010 | 2011  | 2012 | 2013 | 2014 | 2015  | 2016  | 2017  | 2018 | 2019 |
|--------------|-------|------|------|-------|------|------|------|-------|-------|-------|------|------|
| TOTAL FUNDEB | 28,48 | 9,14 | 9,15 | 10,51 | 2,65 | 3,03 | 1,73 | -2,39 | -2,54 | -1,29 | 1,3  | 3,41 |

Fonte: Tesouro Transparente. Elaboração própria

**Tabela 9 – PIB – por estado e região – Centro-Oeste – em % – 2008/2019**

|                    | 2006  | 2007  | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012  | 2013 | 2014 | 2015  | 2016  | 2017  | 2018 | 2019  |
|--------------------|-------|-------|------|------|------|------|-------|------|------|-------|-------|-------|------|-------|
| Centro Oeste       | 3,46  | 6,91  | 5,73 | 2,51 | 6,99 | 4,63 | 4,38  | 3,87 | 2,51 | -2,06 | -2,57 | 3,87  | 2,22 | 2,1   |
| Mato Grosso        | -1,97 | 12,24 | 7,83 | 2,13 | 6,03 | 5,67 | 10,97 | 3,5  | 4,39 | -1,89 | -6,25 | 12,14 | 4,32 | 4,12  |
| Mato Grosso do Sul | 5,71  | 4,73  | 5,34 | 0,73 | 11,7 | 3,45 | 6     | 6,6  | 2,62 | -0,27 | -2,63 | 4,88  | 2,45 | -0,53 |

|                  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |       |      |      |      |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|------|------|------|
| Distrito Federal | 5,5  | 6,58 | 4,46 | 5,01 | 4,37 | 3,73 | 0,76 | 3,66 | 2,04 | -1,01 | 0     | 0,31 | 1,65 | 2,06 |
| Goiás            | 3,05 | 5,64 | 6,45 | 0,18 | 9,03 | 5,83 | 4,5  | 3,11 | 1,89 | -4,26 | -3,46 | 2,35 | 1,44 | 2,18 |

Fonte: BCB. Elaboração própria.

**Tabela 10 – PIB – por estado e região – Nordeste – em % – 2008/2019**

|                     | 2006 | 2007 | 2008 | 2009  | 2010  | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  |
|---------------------|------|------|------|-------|-------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Nordeste            | 4,59 | 4,69 | 5,37 | 1,02  | 6,61  | 4,06 | 2,98 | 3,06 | 2,82 | -3,35 | -4,55 | 1,65  | 1,8   | 1,17  |
| Maranhão            | 3,57 | 7,01 | 4,97 | 0,62  | 8,18  | 6,54 | 4,26 | 5,55 | 3,94 | -4,09 | -5,61 | 5,33  | 2,86  | 0,68  |
| Piauí               | 5,6  | 5,38 | 6,25 | 6,28  | 4,23  | 5,18 | 6,15 | 2,32 | 5,34 | -1,12 | -6,32 | 7,74  | 2,11  | -0,57 |
| Ceará               | 8,19 | 3,06 | 7,87 | 0,37  | 6,75  | 3,89 | 1,63 | 5,06 | 4,18 | -3,42 | -4,08 | 1,49  | 1,45  | 2,09  |
| Bahia               | 3    | 4,86 | 5,12 | -0,28 | 6,11  | 2,06 | 2,96 | 1,33 | 2,31 | -3,43 | -6,2  | 0     | 2,35  | 0,79  |
| Pernambuco          | 4,9  | 5,35 | 4,89 | 1,6   | 7,22  | 4,54 | 3,94 | 2,87 | 1,92 | -4,21 | -2,9  | 2,09  | 1,92  | 1,07  |
| Paraíba             | 7,66 | 2,2  | 4,55 | 1,42  | 10,48 | 5,65 | 4,11 | 5,78 | 2,89 | -2,66 | -3,08 | -0,07 | 1,15  | 0,62  |
| Alagoas             | 2,84 | 5,24 | 6,81 | 0,96  | 5,34  | 4,65 | 2,05 | 0,38 | 4,77 | -2,88 | -1,35 | 3,33  | 1,11  | 1,95  |
| Rio Grande do Norte | 3,04 | 2,96 | 4,32 | 1,22  | 4,15  | 5,38 | 0,57 | 4,46 | 1,59 | -2    | -4,02 | 0,52  | 1,76  | 1,38  |
| Sergipe             | 4,3  | 6,26 | 2,62 | 4,31  | 5,76  | 4,85 | 1,49 | 0,99 | 0,45 | -3,29 | -5,18 | -1,14 | -1,79 | 3,58  |

Fonte: BCB. Elaboração própria.

**Tabela 11 – PIB – por estado e região – Norte – em % – 2008/2019**

|           | 2006 | 2007  | 2008 | 2009  | 2010  | 2011  | 2012 | 2013 | 2014 | 2015  | 2016  | 2017 | 2018 | 2019  |
|-----------|------|-------|------|-------|-------|-------|------|------|------|-------|-------|------|------|-------|
| Norte     | 4,96 | 3,82  | 3,9  | 0,01  | 10,15 | 6,52  | 3,22 | 2,94 | 2,97 | -2,58 | -4,6  | 3,78 | 3,39 | 0,46  |
| Acre      | 7,2  | 4,42  | 6,15 | 2,55  | 7,26  | 4,28  | 6,18 | 2,28 | 4,41 | -1,5  | -2,42 | 0,2  | 0,53 | 0,23  |
| Amapá     | 6,94 | 4,43  | 3,03 | 2,34  | 8,95  | 3,6   | 9,23 | 3,4  | 1,67 | -5,46 | -4,84 | 1,73 | 2,31 | 2,31  |
| Amazonas  | 2,21 | 4,71  | 2,49 | -0,18 | 9,83  | 10,35 | 1,37 | 4,37 | 0,24 | -5,44 | -6,81 | 5,21 | 5,09 | 2,25  |
| Pará      | 6,7  | 2,24  | 4,74 | -3,41 | 8,97  | 4,39  | 3,19 | 2,54 | 4,06 | -0,89 | -3,95 | 3,21 | 2,97 | -2,31 |
| Rondônia  | 4,84 | 6,88  | 2,34 | 7,09  | 11,82 | 5,23  | 3,35 | 0,83 | 3,72 | -3,13 | -4,13 | 5,39 | 3,23 | 1,02  |
| Roraima   | 9,32 | -1,87 | 6,64 | 5,69  | 8,86  | 3,21  | 4,82 | 5,5  | 2,49 | -0,29 | 0,2   | 2,45 | 4,77 | 3,81  |
| Tocantins | 4,04 | 5,29  | 6,02 | 2,9   | 16,92 | 8,81  | 5,19 | 2,24 | 6,2  | -0,41 | -4,09 | 3,13 | 2,07 | 5,22  |

Fonte: BCB. Elaboração própria.

**Tabela 12 – PIB – por estado e região – Sudeste – em % – 2008/2019**

|                | 2006 | 2007 | 2008 | 2009  | 2010  | 2011 | 2012  | 2013 | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018 | 2019  |
|----------------|------|------|------|-------|-------|------|-------|------|-------|-------|-------|-------|------|-------|
| Sudeste        | 4,09 | 6,27 | 5,61 | -0,55 | 7,57  | 3,5  | 1,8   | 1,97 | -0,46 | -3,78 | -3,22 | 0,16  | 1,41 | 1     |
| Minas Gerais   | 3,91 | 5,52 | 4,68 | -3,92 | 9,08  | 2,48 | 3,33  | 0,47 | -0,7  | -4,26 | -2    | 1,66  | 1,33 | 0     |
| Espírito Santo | 8,53 | 7,12 | 8,62 | -6,92 | 15,23 | 7,41 | -0,73 | -0,1 | 3,31  | -2,1  | -5,24 | 0,47  | 3,05 | -3,76 |
| Rio de Janeiro | 4,09 | 3,36 | 4,05 | 1,92  | 4,98  | 2,64 | 2,04  | 1,29 | 1,53  | -2,79 | -4,39 | -1,58 | 0,98 | 0,5   |
| São Paulo      | 3,86 | 7,46 | 6,2  | -0,11 | 7,62  | 3,82 | 1,47  | 2,79 | -1,38 | -4,13 | -3,03 | 0,29  | 1,49 | 1,75  |

Fonte: BCB. Elaboração própria.

**Tabela 13** – PIB – por estado e região – Sul – em % – 2008/2019

|                   | 2006 | 2007 | 2008 | 2009  | 2010 | 2011 | 2012  | 2013 | 2014  | 2015  | 2016  | 2017 | 2018 | 2019 |
|-------------------|------|------|------|-------|------|------|-------|------|-------|-------|-------|------|------|------|
| Sul               | 2,93 | 6,78 | 3,04 | -1,06 | 7,65 | 4,33 | -0,4  | 6,13 | -0,1  | -4,08 | -2,36 | 2,38 | 2,13 | 1,68 |
| Rio Grande do Sul | 4,06 | 6,74 | 2,87 | -1,1  | 6,88 | 4,58 | -2,11 | 8,53 | -0,28 | -4,61 | -2,42 | 1,8  | 1,96 | 1,06 |
| Paraná            | 1,93 | 7,16 | 4,02 | -1,68 | 9,89 | 4,6  | -0,03 | 5,5  | -1,51 | -3,43 | -2,56 | 1,98 | 1,24 | 0,89 |
| Santa Catarina    | 2,63 | 6,27 | 1,74 | -0,03 | 5,45 | 3,54 | 1,67  | 3,47 | 2,38  | -4,21 | -1,99 | 3,95 | 3,74 | 3,79 |

**Fonte:** BCB. Elaboração própria.

**Tabela 14** – PIB – Total – em % – 2008/2019

| ano       | 2006 | 2007 | 2008 | 2009  | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015  | 2016  | 2017 | 2018 | 2019 |
|-----------|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|-------|-------|------|------|------|
| PIB (Var) | 3,96 | 6,07 | 5,09 | -0,13 | 7,53 | 3,97 | 1,92 | 3    | 0,5  | -3,55 | -3,28 | 1,32 | 1,78 | 1,22 |

**Fonte:** BCB. Elaboração própria.