

Ciclos Econômicos e Financiamento do Direito à Educação no Brasil: análise do FUNDEB (2007-2019)

Julio Cesar Nascimento¹

Pedro Linhares Rossi¹

¹Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas/SP – Brasil

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar o FUNDEB levando em consideração os efeitos dos ciclos econômicos sobre o Fundo. Com este objetivo, foram desenvolvidos três tópicos. O primeiro, apresenta uma análise teórica e conceitual sobre ciclos econômicos, o segundo, uma discussão sobre o FUNDEB, e, o terceiro, uma análise empírica sobre os efeitos dos ciclos econômicos no FUNDEB. Os dados utilizados para a análise são dos gastos do FUNDEB de 2007-2019 e do 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.

Palavras-chave: **Educação. Financiamento. Ciclos Econômicos. FUNDEB.**

Economic Cycles and the Financing of the Right to Education in Brazil: an analysis of FUNDEB (2007–2019)

Abstract

This study aims to analyze FUNDEB, taking into account the effects of economic cycles on the Fund. To achieve this, three topics were developed: the first presents a theoretical and conceptual analysis of economic cycles; the second discusses FUNDEB; and the third offers an empirical analysis of the effects of economic cycles on FUNDEB. The data used for the analysis include FUNDEB expenditures from 2007 to 2019 and Gross Domestic Product (GDP) from 2006 to 2019. The evidence indicates that economic cycles impact FUNDEB, with a tendency for the Fund to decrease during economic crises, thereby threatening the budget for the realization of the right to education in Brazil.

Keywords: **Education. Financing. Economic Cycles. FUNDEB.**

Ciclos Económicos y Financiamiento del Derecho a la Educación en Brasil: análisis del FUNDEB (2007–2019)

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar el FUNDEB considerando los efectos de los ciclos económicos sobre el Fondo. Para ello, se desarrollaron tres temas: el primero presenta un análisis teórico y conceptual sobre los ciclos económicos; el segundo, una discusión sobre el FUNDEB; y el tercero, un análisis empírico sobre los efectos de los ciclos económicos en el FUNDEB. Los datos utilizados para el análisis corresponden a los gastos del FUNDEB entre 2007 y 2019 y al Producto Interno Bruto (PIB) de 2006 a 2019. Las evidencias señalan impactos de los ciclos económicos en el FUNDEB, de modo que, en momentos de crisis

económicas, existe una tendencia a la reducción del Fondo, amenazando el presupuesto para la realización del derecho a la educación en Brasil.

Palabras-clave: **Educación. Financiamento. Ciclos Económicos. FUNDEB.**

Introdução

O objetivo desta pesquisa é analisar o financiamento da educação básica no Brasil e o impacto dos ciclos econômicos. Enfatiza-se que, para o presente trabalho, optou-se pela análise do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (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.

Apesar de o FUNDEB ser um dos fundos de financiamento de direitos, 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 Produto Interno Bruto (PIB), porém os impostos, que são *componentes do Fundo – a exemplo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (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 Transparência¹, 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.

¹ Importante para divulgação dos dados públicos.

O trabalho encontra-se dividido, além desta introdução e considerações finais, em três tópicos. A seguir, abordam-se o conceito de ciclos econômicos. Na seção seguinte, discute-se acerca do FUNDEB e, por fim, realiza-se uma análise dos ciclos econômicos e o FUNDEB.

Ciclos Econômicos: definição

Historicamente, as economias passam por períodos de ascensão econômica e de crise econômica; com essa constatação, diversos pesquisadores buscaram investigar os motivos pelos quais as economias apresentam flutuações – denominados ciclos econômicos. Essas 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 1.

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

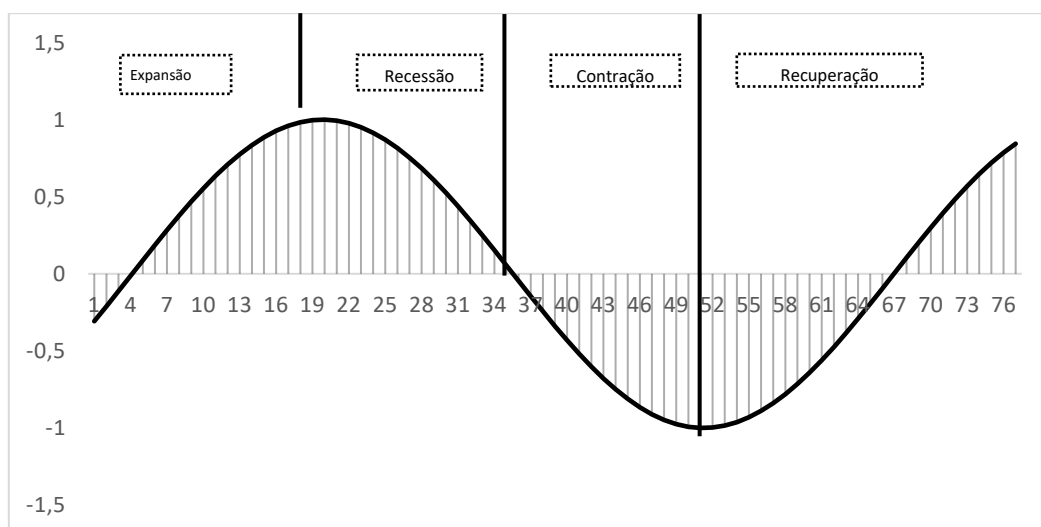
1. Expansão: este momento do ciclo é caracterizado por bons indicadores nas variáveis macroeconômicas, a exemplo de emprego, renda, produção, salário, demanda e oferta de bens e produtos, lucros e investimentos.

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 – Ciclos econômicos



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

Burns e Mitchell (1946) destacam *quatro* características 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.

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 vedado 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 1, que sistematiza a evolução da composição das receitas do FUNDEB:

Quadro 1 – Escala de implantação financeira do FUNDEB – 2007/2020

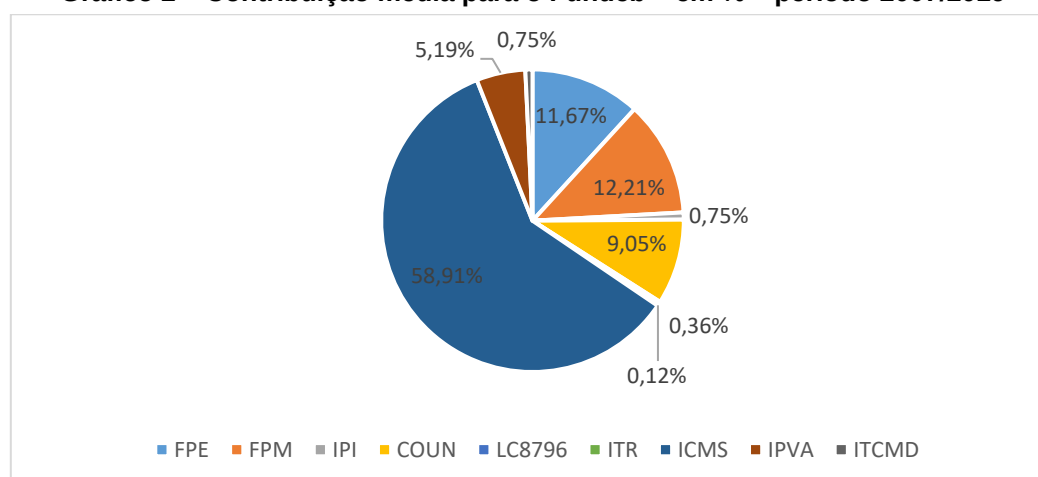
UFs	Origem dos recursos	Contribuição à formação do Fundo			
		2007	2008	2009	2010 a 2020
Estados, DF e Municípios	FPE, FPM, ICMS, Lei Complementar (LC) 87/96 e IPIexp	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm e outros eventuais instituídos	6,66%	13,33%	20%	20%
União	Complementação Federal	R\$ 2 bilhões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

Fonte: Polena (2016).

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).

Além disso, como descrito anteriormente, o FUNDEB depende de diversos tributos (a exemplo do IPI, ICMS e IR) que são impactados pelas variações da atividade econômica; dessa 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 – Contribuição média para o Fundeb – em % – período 2007/2019Fonte: Tesouro Transparente. Elaboração Própria².

² Os valores foram extraídos do Tesouro Transparente calculados. A transformação realizada no dado foi o cálculo da média das porcentagens do período 2007-2019.

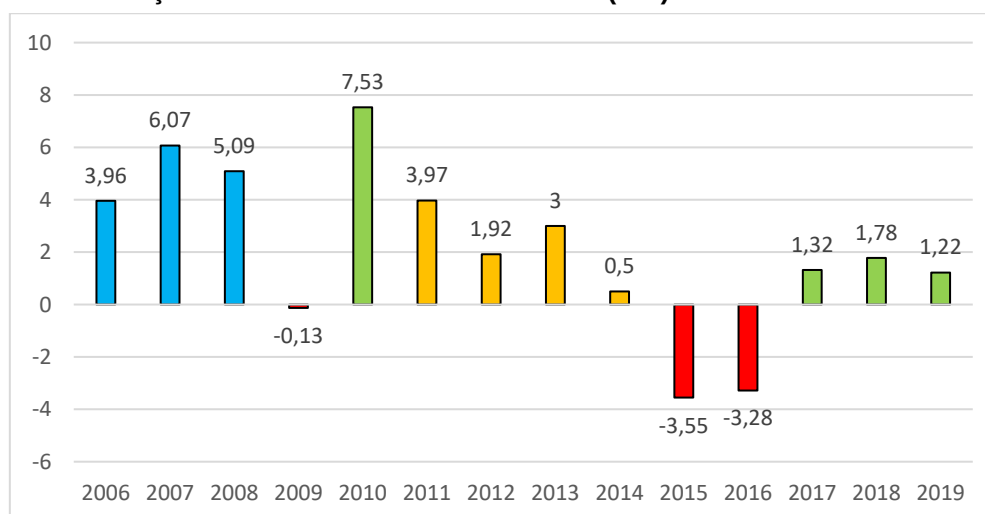
Como mostra o Gráfico 2, o ICMS é o imposto que mais contribui para o FUNDEB, com 58,91% do volume arrecadado do Fundo, seguido pelo FPM (12,21%) e FPE (11,67%), que, somados, contribuem em média para o Fundo em 82,79%, outros 17,21% são dos outros meios de financiamento do FUNDEB. Partindo da constatação de que o ICMS, FPM e FPE são as principais *fontes do 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. O ICMS e os impostos *que são componentes* do FPE e FPM, ou seja, IPI e IR, estão diretamente *ligados* às atividades econômicas, assim, quando há crescimento econômico com aumento do emprego e da renda, há maior consumo de produtos e serviços e, também, com o aumento da renda aumenta o pagamento de impostos de renda, porém, ao contrário, em período de recessão econômica com queda no emprego e renda, reduz a demanda e, portanto, menos pagamento de impostos, o que impacta diretamente na redução das receitas para financiar o direito à educação.

Ciclos econômicos no Brasil e o FUNDEB

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.

Gráfico 3 – Variação anual do Produto Interno Bruto (PIB) do BRASIL – 2006/2019 – em %



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração Própria.

O Gráfico 3 mostra a dinâmica do PIB do Brasil durante os anos 2006-2019, sendo possível visualizar que houve variações do PIB no país, logo, o Gráfico 3 mostra a variação anual do PIB do Brasil de 2006 a 2019. Durante os anos de 2006 até 2014 houve um processo de ascensão econômica do Brasil, com exceção de 2009, como está descrito no Gráfico 3, que coincide com os efeitos da crise de *subprime* (Gwinner; Antony, 2008). No documento *Austeridade e Retrocesso*, aponta-se que nesse período houve melhoras na redistribuição de renda para as camadas mais vulneráveis da população, além de ampliação nos investimentos em áreas consideradas prioritárias de infraestrutura e social – como saúde e educação – que contribuem para a garantia dos direitos humanos. Além disso, esse período de crescimento econômico foi propício e importante para a aprovação de leis que assegurassem direitos, como o FUNDEB de 2006 (Brasil, 2006).

A partir de 2015, a dinâmica econômica do Brasil muda para um processo intenso de crise econômica, que continua até o ano de 2016. De 2017 a 2019, houve um processo de retomada do crescimento econômico, porém de forma desacelerada. O destaque nesses períodos foi um retrocesso social no país, verificado com os indicadores de aumento da pobreza, reduções orçamentárias para a educação e saúde e aprovação de política fiscal austera, denominada de *Teto de Gastos* (Rossi et al., 2018).

No período de 2015-2019, ocorreu a aprovação de reformas que fragilizaram os direitos sociais no Brasil, como o Teto de Gastos, base da discussão proposta neste trabalho, além da reforma trabalhista e reforma da Previdência. Pesquisadores mostraram que essas políticas criaram e aprofundaram os problemas sociais no Brasil. Nesse 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).

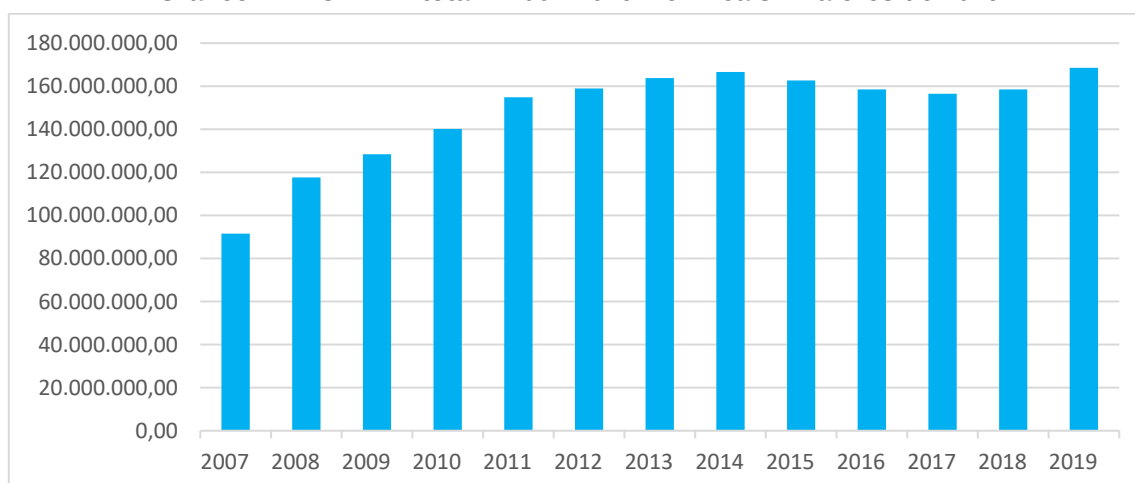
Ainda sobre o Gráfico 3, pode-se identificar variações da atividade econômica e ciclos econômicos. O primeiro período pode ser classificado como expansão econômica, iniciando-se em 2006 até 2008. Após esse momento de crescimento econômico, houve um período de retração econômica no ano de 2009, no mesmo período que ocorria a crise econômica/financeira *internacional*. 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. Essa 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). Essa identificação é base para o tópico a seguir, em que serão discutidos especificamente os ciclos econômicos e o FUNDEB.

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.

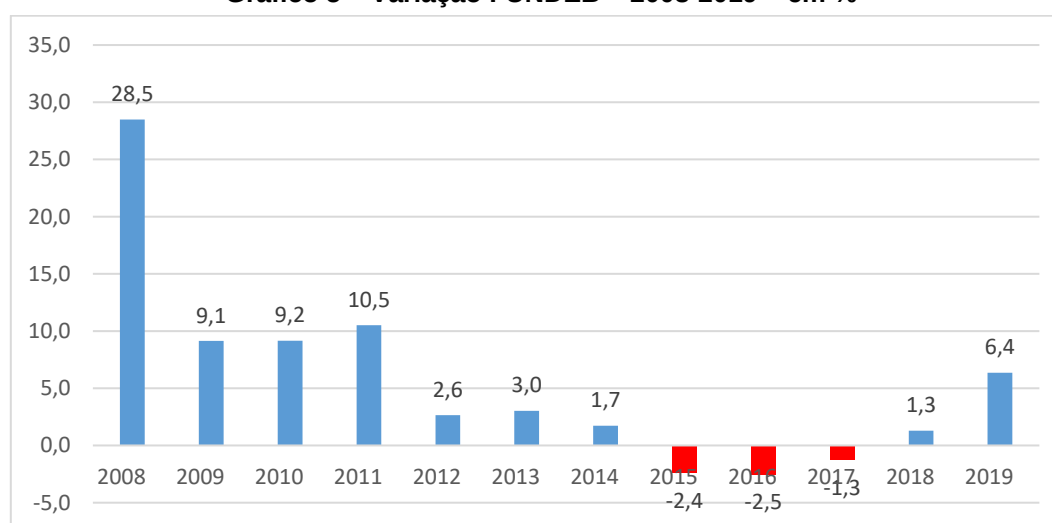
Gráfico 4 – FUNDEB total – 2007-2019 – em reais – valores de 2019



Fonte: Tesouro Transparente. Elaboração própria.

O Gráfico 4 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.

Gráfico 5 – Variação FUNDEB – 2008-2019 – em %



Fonte: Tesouro Transparente. Elaboração Própria.

Conforme indicado no Gráfico 5, 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. Isso 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. Esse 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).

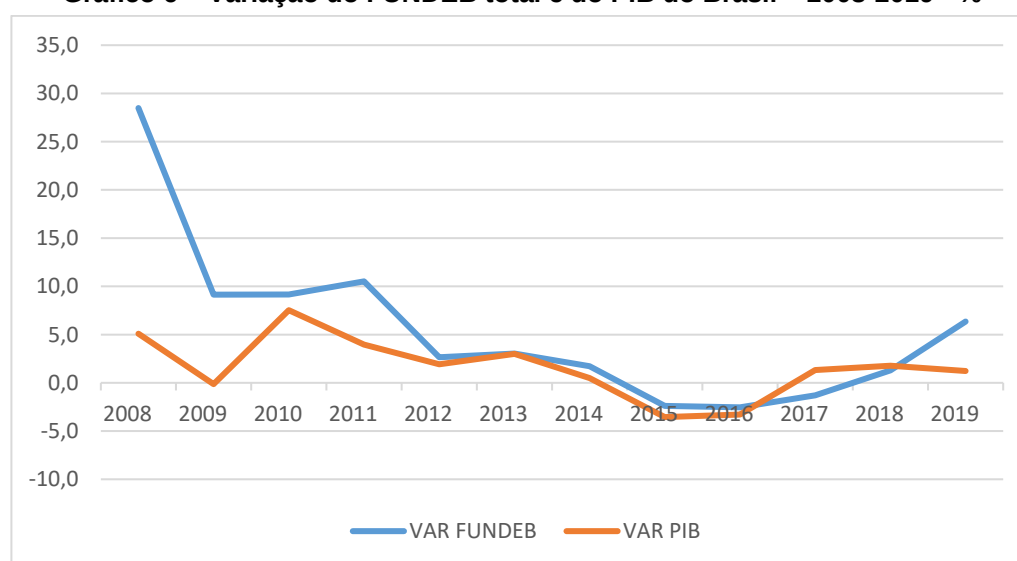
De 2011 até 2013 – após a contribuição gradual da União se completar –, a dinâmica do Fundo foi diferente, representando uma variação entre 1,7% a 2,6%, ou seja, um baixo crescimento após finalizar a regra legislativa, que dispunha a respeito da complementação progressiva da União ao FUNDEB.

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.

Ciclos econômicos e FUNDEB

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

Gráfico 6 – Variação do FUNDEB total e do PIB do Brasil – 2008-2019 - %

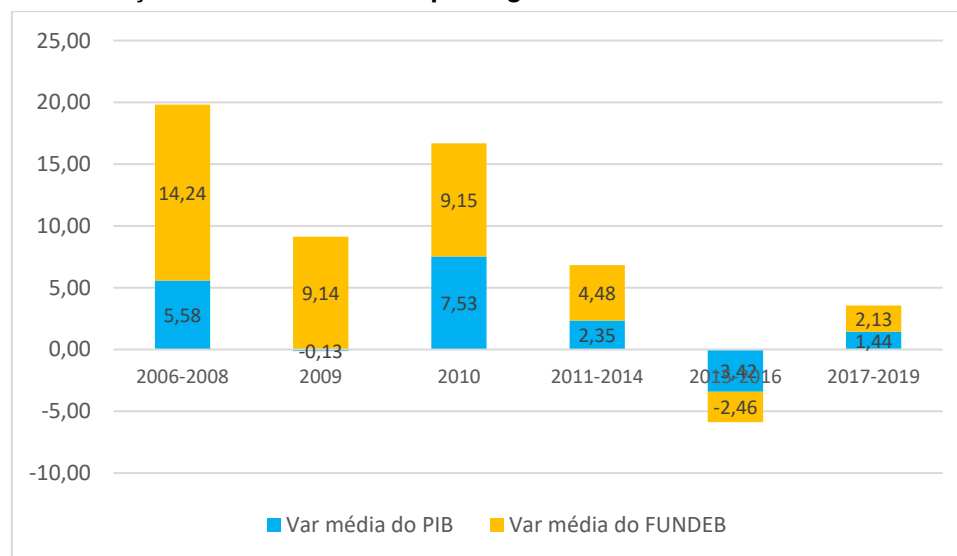


Fonte: Tesouro Transparente e Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

O Gráfico 6 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. Isso 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.

O Gráfico 7 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 gráfico, evidenciam-se algumas relações importantes dos ciclos econômicos, com as regras que foram aprovadas para o Fundo e a política fiscal.

Gráfico 7 – Variação do FUNDEB total e por regiões 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 *crescendo*, 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.

Entre 2011-2014, denominado desaceleração do crescimento econômico do Brasil, o Fundo ficou com uma dinâmica similar. A partir desse 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 desse direito em momentos de crise, como pode ser evidenciado na crise de 2015-2016.

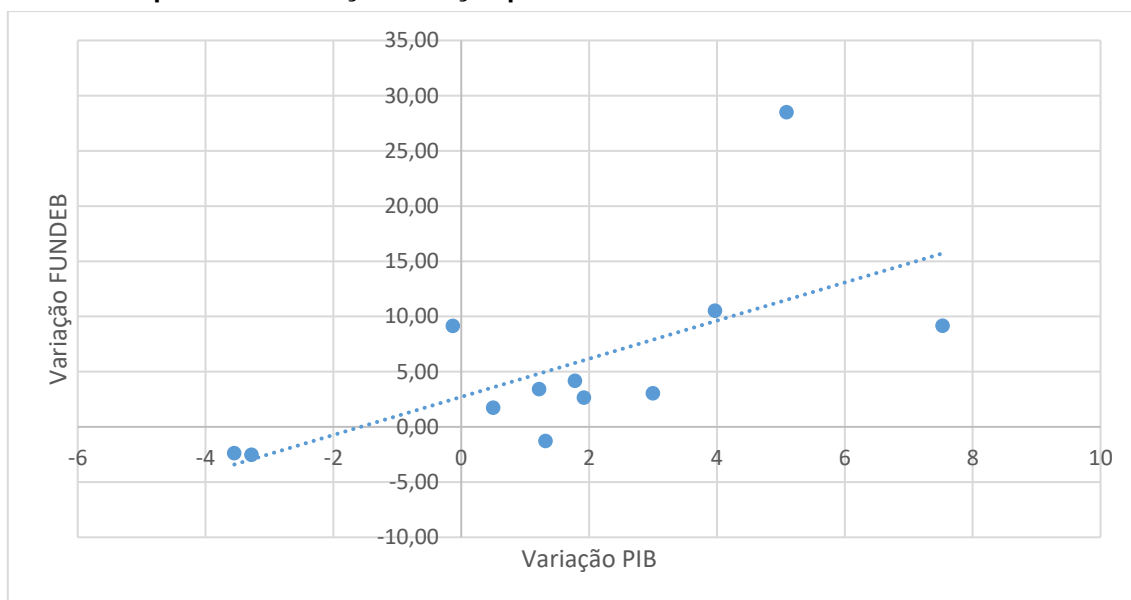
Na crise econômica do Brasil entre 2015-2016 – identificada como retração econômica –, o Fundo também foi reduzido, com menor profundidade em relação à queda do PIB. Esta queda do orçamento em um país no qual o direito à educação não é garantido em sua totalidade representa um risco para a educação da 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. Dessa forma, evidenciando que, sem regras que neutralizem os efeitos dos ciclos econômicos sobre o orçamento da educação, sobretudo nas crises econômicas, a *variação do PIB* passa a ser um determinante, logo, em momentos de

crise, a educação terá menos financiamento. Portanto, representando um problema para a garantia do direito à educação.

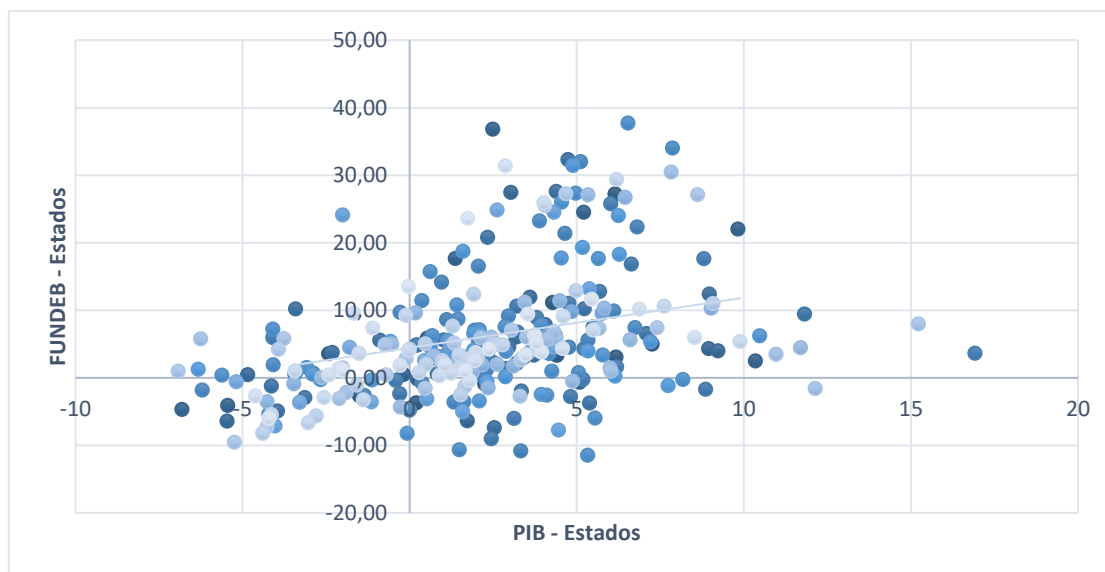
O Gráfico 8 apresenta a dispersão da variação do PIB com a variação do FUNDEB no total do período 2008-2019. O resultado evidencia que há uma forte correlação positiva do FUNDEB com o PIB. A correlação do PIB total com o FUNDEB total foi de 0,65, apontando para uma correlação positiva entre as variáveis, esta evidência se torna 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, o resultado da correlação deste período foi de 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 8 – Dispersão - correlação variação percentual do PIB total e do FUNDEB total – 2008 -2019



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

Corroborando o resultado da correlação entre FUNDEB-PIB, o Gráfico 9 e a Tabela 1 evidenciam a correlação entre o PIB estadual e FUNDEB estadual entre o período 2008-2019. As correlações positivas ocorrem em todos os estados do país. As correlações foram fracas (*até 0,3*) em seis estados do país – Roraima, Tocantins, Maranhão, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul –; moderada correlação (*entre 0,3 a 0,6*) 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 forte correlação (*entre 0,6 a 0,9*) para quatro estados - Goiás (GO), Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP). Dessa 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.

Gráfico 9 – Dispersão - correlação 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).

Tabela 1 – Correlação da variação percentual do PIB estadual e do FUNDEB estadual – 26 estados - 2008 -2019

FRACA		MODERADA		FORTE		FORTÍSSIMA	
ESTADO	CORREL	ESTADO	CORREL	ESTADO	CORREL	ESTADO	CORREL
RR	0.28	AC	0.5	GO	0.67		
TO	0.21	AM	0.42	MG	0.61		
MA	0.1	AP	0.34	RJ	0.81		
RN	0.19	PA	0.44	SP	0.78		
MS	0.28	RO	0.37				
MT	0.12	AL	0.48				
		BA	0.57				
		CE	0.49				
		PB	0.39				
		PE	0.45				
		PI	0.37				
		SE	0.56				
		ES	0.59				
		PR	0.4				
		RS	0.38				
		SC	0.4				

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).

Como o FUNDEB varia de acordo com as variações tributárias (especificamente de impostos) e os impostos têm sensibilidade às variações do PIB, há, nesse 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. Nesse sentido, entende-se que essas flutuações do FUNDEB são pró-cíclicas; no crescimento econômico, o Fundo cresce, porém, na recessão, há redução real do Fundo.

Como o sistema econômico capitalista 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.

Considerações finais

O objetivo deste artigo foi analisar os impactos dos ciclos econômicos no FUNDEB. Inicialmente, foi conceituada a expressão ciclos econômicos e as discussões referentes a esse tema. Em seguida, foram analisados os dados do PIB e do FUNDEB, relacionando-os 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 2 mostra os resultados encontrados. 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 de transição do FUNDEB da complementação progressiva do Fundo pela União até 2010. Dessa 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 2 – Síntese – Evolução do PIB e FUNDEB

Evolução Fundeb	Evolução do PIB					
	Período 1: 2006-2008	Período 2: 2009	Período 3: 2010	Período 4: 2011-2014	Período 5: 2015-2016	Período 6: 2017-2019
	Expansão do PIB/ 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. Isso aponta para uma tendência pró-cíclica do FUNDEB. A correção desse problema passa por ajustar o complemento da União em função da dinâmica do PIB de cada estado; desse modo, 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.

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.

Referências

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.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996a.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996b.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996c.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006.

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 2007. 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 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007c.

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, 2020.

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, 2021.

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

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.

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) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

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

SENA, P. A legislação do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 319-340, 2008.

Julio Cesar Nascimento é Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

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

E-mail: j229800@dac.unicamp.br

Pedro Linhares Rossi é Doutor em Economia e Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2504-9922>

E-mail: pedrolrossi@gmail.com

Recebido em 24 de março de 2025

Aprovado em 07 de dezembro de 2025

Editora responsável: Theresa Adrião

