

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS (FFLCH)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Federalismo fiscal e redução de desigualdades:
impactos das mudanças pós 2016 no financiamento da Educação brasileira**

Yasmin de Sousa Pinheiro
Mestranda do Departamento de
Ciência Política/USP

Trabalho preparado para
apresentação no XIV Seminário
Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 23 a 27
de setembro de 2024

São Paulo
2024

Federalismo fiscal e financiamento estadual da Educação brasileira: impactos das mudanças pós 2016

Resumo: A dinâmica federativa e seus efeitos nas políticas sociais brasileiras são abordados amplamente por distintas literaturas, especialmente no tocante ao financiamento de áreas como a educação. Observa-se, contudo, uma lacuna de pesquisa sobre as inflexões recentes no cenário brasileiro e o papel dos estados na coordenação federativa. Este estudo tem como objetivo analisar a trajetória do financiamento estadual da educação no Brasil à luz do federalismo fiscal e das mudanças recentes no modelo vigente, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016. Para tanto, são analisados três casos específicos: Alagoas, Paraíba e Pernambuco. Integrando um projeto amplo de pesquisa sobre a redução de desigualdades na educação, esta etapa da pesquisa mobiliza dados orçamentários dos entes subnacionais entre 2016 e 2023, buscando identificar padrões e tendências no financiamento educacional. A análise revela discrepâncias nos padrões de execução orçamentária: embora estados tenham experienciado aumento na arrecadação após a pandemia, a capacidade de converter receitas em investimentos educacionais varia substancialmente. Explorar a correlação entre financiamento e resultados educacionais, bem como entre financiamento e equidade na educação, fornecerá subsídios fundamentais para a formulação de políticas públicas mais eficazes e coordenadas entre União, estados e municípios. Desta forma, trata-se de proposta de pesquisa que gerará um duplo ganho analítico para a análise de políticas públicas na Ciência Política: além de avançar na agenda de investigação sobre como a política educacional implementada em um contexto federativo, se debruça sobre a operacionalização do orçamento público da educação e seus efeitos na redução das desigualdades à luz do paradigma atual.

Palavras-chave: educação, orçamento público, federalismo

Introdução

O Brasil é um país de não apenas grandes dimensões regionais, como também, de distintas características sociais e econômicas. Nesse contexto, a presença de desigualdades associada a uma ampla extensão territorial influencia a instituição do modelo federativo no país. Desde a redemocratização e a Constituição Federal de 1988, considerando a heterogeneidade do Estado, foram atribuídos papéis e responsabilidades para a União, Estados e municípios com o objetivo de compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes (Abrucio; Franzese, 2007), isto é, em um processo estruturado por um conjunto de instituições que distribuem e redistribuem a autoridade (Rodden, 2005).

Além disso, a Carta Magna representou um marco para as políticas sociais, sobretudo a educacional. Em sessão exclusiva, o direito universal à educação foi reconhecido, bem como foram definidas as competências e atribuições para a sua provisão por cada ente federativo. Os mecanismos para o financiamento em educação estabelecidos constitucionalmente auxiliaram na evolução das políticas educacionais em termos de previsibilidade e continuidade — a existência de recursos perenes que independem dos interesses dos governantes dá estabilidade na garantia de direito à educação (Pinto; Adrião, 2006; Peres, 2016).

No campo da educação, a compreensão e aperfeiçoamento de suas políticas passam tanto pela análise da dinâmica federativa brasileira quanto a mais geral, que atua especificamente na educação e em seu financiamento. Portanto, no modelo federativo, se adiciona o contexto econômico e orçamentário influenciado pelos regramentos do sistema federalista. O conceito de federalismo fiscal, assim, contribui para o entendimento desta questão, sendo compreendido como a divisão de tarefas entre os níveis de governo (Mendes, 2005) e como meio de se elencar critérios de racionalidade e eficiência econômica que será base para as mudanças inicialmente geradas no campo político (Granai, 2022).

Na literatura da Ciência Política, o tema de federalismo e sua relação com a queda de desigualdades foi trabalhado por diferentes perspectivas, sobretudo em Arretche (2010; 2012). A exemplo, análise realizada com informações dos estados e municípios entre 1996 e 2006 demonstra que “estados federativos que concentram autoridade regulatória na União criam mecanismos institucionais que operam na direção da

redução das desigualdades” (Arretche, 2010, pg 591). Desta forma, segundo a autora, o papel de regulamentação e supervisão desempenhado pela União explica a prioridade no gasto em saúde e educação — de modo a beneficiar os mais vulneráveis —, reduzindo também desigualdades interjurisdicionais de receita e coordenando a atuação dos entes federados em torno de um objetivo nacional comum (Arretche, 2010).

Contudo, observa-se uma lacuna de pesquisa considerando as inflexões recentes ocorridas no cenário brasileiro, inclusive elencando projeções para os próximos anos. No âmbito fiscal, importantes mudanças nas organizações, nas normas e nas práticas orçamentárias podem evidenciar, por exemplo, que o regime de governança orçamentária vigente até então se tornou instável, possivelmente dando início a transição para um novo tipo de regime (Barcelos; Couto; Calmon, 2022).

Dito isso, destaca-se quatro mudanças recentes que impactam no cenário do federalismo fiscal e desigualdades educacionais: i) aprovação da Emenda Constitucional nº 95 em 2016; ii) a pandemia da COVID-19 iniciada em 2020 e a crise econômica, social e sanitária resultante; iii) aprovação da Emenda Constitucional nº 108 do Novo Fundeb permanente; iv) a Reforma Tributária no governo Lula.

A priori, a Emenda do “Teto de Gastos”, responsável por estabelecer um limite para o crescimento das despesas primárias, promoveu um novo regime em consolidação no Brasil, marcado pelo fortalecimento do papel do Legislativo e dos órgãos de controle, além do desequilíbrio favorável a elementos fiscais da sustentabilidade de tal regime fiscal e de governança orçamentária (Barcelos; Couto; Calmon, 2022). Tal momento também propiciou a fragilidade dos mecanismos de cooperação governamental e reforçou a diminuição da atuação estatal (Barcelos; Couto; Calmon, 2022), de modo que seus efeitos permanecem objeto de estudo para as políticas públicas.

Períodos de crise, no geral, evidenciam desigualdades sociais existentes — e não foi diferente em 2020. Com a pandemia da COVID-19, iniciaram-se crises em diferentes âmbitos: sanitário, econômico, fiscal e social, impactando também a educação básica (Pereira; Pinheiro; Peres, 2023). Enquanto os impostos que compõem o financiamento educacional, sendo eles majoritariamente estaduais, incidem sobre produção e consumo, estes são dependentes da atividade econômica e capacidade tributária dos entes, e portanto, as condições para a garantia do direito à educação são

atreladas capacidade fiscal da localidade dos alunos (Alves et al., 2020). Contudo, a queda na arrecadação não ocorreu na magnitude esperada, embora os gastos com a função Educação reduziram em relação a 2019 (Pereira; Pinheiro; Peres, 2023). Com isso, as relações intergovernamentais enfraquecidas e a falta de protagonismo da União no combate à COVID-19 resultaram em uma descoordenação intergovernamental – e em contrapartida, as relações horizontais entre governos subnacionais foram fortalecidas ao serem centrais no preenchimento das lacunas deixadas pelo governo federal no enfrentamento da crise sanitária (Santos, 2022). Os impactos da pandemia, desta forma, são reverberados até os dias de hoje, sobretudo pelo legado de ausência de diretriz educacional nacional na perspectiva federativa.

Apesar do cenário de crise, ainda em 2020, uma importante conquista para a educação básica foi alcançada: a aprovação da Emenda Constitucional 108/2020 do Novo Fundeb. Há um amplo consenso na literatura quanto à importância do Fundeb como um mecanismo de financiamento eficaz na redução das disparidades educacionais no país: municípios e estados passaram a ter um maior valor gasto por aluno, e as diferenças de valor entre as redes diminuíram (Peres et al., 2020). A inovação mais importante da normativa foi sua constitucionalização, de modo a obter maior segurança jurídica na manutenção da política de fundos, viabilizando a oportunidade de um planejamento efetivo dos gastos educacionais com perenidade (Morais, 2022). Além disso, também houveram mudanças na ampliação da complementação da União — de 10% a 23% até 2026 —, e as regras de distribuição a partir de um modelo híbrido de complementação, que considera na divisão de recursos o favorecimento das redes de menor valor aluno/ano e incentiva a melhoria do desempenho das diferentes redes¹ (Peres et al., 2020).

A autonomia tributária de cada ente da federação torna desafiador lidar com a significativa disparidade nas receitas, as quais são influenciadas tanto pela independência dos governos locais quanto por fatores estruturais e conjunturais. Na

¹ Parte da contribuição continuará sendo distribuída como no formato anterior: 10% serão transferidos para os estados que não conseguirem atingir o valor mínimo anual por aluno (Valor Aluno Ano Fundeb - VAAF). 10,5% passam a ser direcionados às redes públicas de ensino municipal, distrital ou estadual, sempre que o Valor Aluno Ano Total (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Desse percentual (10,5%), 50% serão destinados à educação infantil. Restam 2,5%, que serão direcionadas às redes que cumprirem condicionalidades de melhoria de gestão e que tiverem evolução nos indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

cesta de impostos do fundo, os impostos estaduais são majoritários, relacionados sobretudo à produção e ao consumo, portanto, sensíveis à atividade econômica e sujeitos a flutuações em tempos de crise, afetando diretamente a disponibilidade de recursos para a educação (Peres et al., 2020).

Neste contexto, o sistema tributário brasileiro também deve passar por mudanças nos próximos anos. Com a articulação do Ministro da Fazenda Fernando Haddad, após décadas de discussão, a Câmara dos Deputados aprovou em julho de 2023 a primeira fase da reforma tributária, abrangendo a tributação sobre o consumo. De acordo com levantamento do Ipea (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), o atual texto da reforma promove impactos positivos significativos que extrapolam a dimensão econômica, com redução gradual de desigualdades pela ampliação das receitas dos municípios mais pobres, com possíveis desdobramentos sobre o ambiente econômico a serem detectados nas próximas décadas (Gobetti; Monteiro, 2023).

Embora tenha sido promulgada em dezembro de 2023, a reforma tributária passa agora pela etapa de regulamentação, suscetível a divergências em torno das alíquotas, regimes especiais e definições específicas. Com a unificação dos impostos, a reforma também se propõe a trazer maior transparência ao regramento fiscal, além de reduzir a complexidade do sistema. A partir de 2024, assim, inicia-se um processo gradual de transição para um novo sistema tributário, que certamente será refletido na execução orçamentária e prioridades a serem realizadas pelos entes nos próximos anos até o início da sua implementação em 2026. Cabe ressaltar também o caráter federativo em sua transição com o intuito de suavizar o impacto da reforma sobre a receita dos Estados e Municípios cuja participação no total das receitas será reduzida em função da unificação do ICMS com o ISS, da adoção do princípio de destino e da mudança no critério de distribuição da cota-parte do IBS (Brasil, 2023).

Desta forma, evidencia-se que o cenário de novas normativas impactam diretamente ou indiretamente a política educacional e seu financiamento na ótica federativa. Especificamente no campo da educação, há uma gama de estudos que analisam o federalismo (Arretche 2002; Arretche 2003; Rodden, 2005; Abrucio, 2005, Arretche, 2010; Franzese; Abrucio, 2009), o próprio regime de colaboração e a coordenação federativa na educação (Abrucio, 2010; Segatto, 2015; Segatto; Abrucio, 2016) e seu financiamento (Peres, 2007; Martins, 2010; Castro, 2010; Peres, 2016;

Farenzena, 2013; Pinto, 2018). Porém, as recentes mudanças requerem uma análise aprofundada da temática, sobretudo à luz do combate às desigualdades, dimensão ainda pouco abordada na literatura.

Neste contexto, este estudo tem como objetivo analisar a trajetória do financiamento estadual da educação no Brasil à luz do federalismo fiscal e das mudanças recentes no modelo vigente. Integrando um projeto maior de pesquisa sobre a redução de desigualdades na educação nos estados pós 2016, esta etapa da pesquisa mobiliza estratégias a partir dos dados orçamentários dos entes subnacionais entre 2016 e 2023, buscando identificar padrões e tendências no financiamento educacional com foco em três estados: Alagoas, Paraíba e Pernambuco. O artigo está estruturado em três partes, além desta introdução e das considerações finais: literatura sobre federalismo e financiamento educacional, metodologia de pesquisa e análise de resultados.

2. Referencial Teórico

Federalismo, federalismo fiscal e desigualdades

O entendimento acerca do modelo federativo, presente em países como o Brasil, é fundamental para a análise das políticas públicas e seus efeitos na sociedade. Na esfera do federalismo fiscal, nesse contexto, pode se elencar três principais teorias vinculadas a momentos históricos da teoria econômica e desdobramentos na gestão pública. A primeira delas, denominada de *Welfare Economics* ou a Economia do Bem-Estar Social, está inserida em um contexto de auge das ideias keynesianas de estabilização do ciclo econômico (Granai, 2022), na qual a atuação do estado seria racionalizada para a promoção de bens públicos, regulação das externalidades monopólios, além da redução dos custos de transação. O federalismo, nesse contexto, poderia ser entendido como sinônimo de descentralização (Affonso, 2003).

Uma segunda corrente é a teoria da escolha pública, que passa a refletir sobre a política com base no arcabouço econômico (Granai, 2022). Ao desenvolver um modelo ideal de federação a partir de Charles Tiebout (1956 apud Arretche, 2010), entende-se que governos locais eficientes e responsáveis necessitam de instituições que promovam a competição. Nesse sentido, as políticas distributivas e suas transferências não obteriam resultados redistributivos e poderiam reduzir desigualdades territoriais por tenderem a gastos localizados baseados em interesses clientelistas de coalizões regionais

(Arretche, 2010). Em outras palavras, a teoria se aproxima da concepção de redução do Estado. De acordo com Arretche (2010), às proposições teóricas desta escola geram potenciais cenários em que o Estado federativo não produziu a queda das desigualdades territoriais.

Por fim, uma terceira concepção diz respeito às teorias institucionalistas, na qual as novas abordagens sobre federalismo fiscal possuem um caráter multidisciplinar (Oates, 2005 apud Granai, 2022), associadas a agenda associadas a agenda de pesquisa da *New Institutional Economics* (NIE) e posteriormente da *New Political Economics* (NPE) (Affonso, 2003). Neste contexto, embora ambas as correntes sinalizem vantagens na adoção do federalismo, os mecanismos os quais o modelo irá atuar são determinados não só por especificidades institucionais, mas também, por fatores históricos de ordem política e econômica (Granai, 2022), ao encontro do neoinstitucionalismo histórico. Desta forma, a centralização ou descentralização, cooperação ou competição, devem ser equilibradas a cada contexto de países a serem analisados (Rodden, 2005).

No caso do Brasil, de acordo com a literatura, há três dimensões principais que formam o federalismo brasileiro: i) desigualdades regionais; ii) diferenças de receitas tributárias per capita; e mais recentemente uma iii) forte tendência municipalista (Granai, 2022). Desta forma, a própria divisão do território brasileiro entre regiões ricas e pobres favoreceu a escolha do modelo federativo, visto que garantiria a unidade territorial – embora se abra mão, em certa medida, da autonomia decisória sobre algumas políticas públicas sensíveis para a União, ao passo que se mantém a autonomia na execução de muitas dessas políticas, a fim compatibilizar a redução das desigualdades entre as regiões (Arretche, 2010).

Isto posto, a análise dos fatores históricos, políticos e institucionais permite inferir sobre os efeitos do federalismo no Brasil e em suas instituições, a exemplo de mecanismos de transferências intergovernamentais e fundos equalizadores, além das relações políticas entre os líderes locais e centrais a organização legislativas (Rodden, 2005; Granai, 2022). Ao questionar se o federalismo e igualdade territorial seriam uma contradição em seus termos, Arretche (2010) aponta que tanto as desigualdades regionais quanto a relação entre a União e os entes federados, nesse sentido, são relevantes para explicar as razões da adoção do sistema federativo – isto é, o papel de regulamentação e de supervisão desempenhado pela União, incluindo na redução de

desigualdade de receitas no plano horizontal (Arretche, 2012), revela o trade-off entre a redução das desigualdades territoriais e a plena autonomia dos governos locais.

Com isso, evidencia-se o papel crucial do Governo Federal de coordenação de políticas para regular a execução descentralizada das políticas nos estados e municípios, que contam com transferências intergovernamentais como em saúde e educação para expansão e qualificação do acesso aos serviços públicos pelos cidadãos mais vulneráveis.

Historicamente, desde a Constituição Federal de 1946, a desigualdade horizontal de capacidade de arrecadação, isto é, entre os entes, é compensada pelas transferências fiscais obrigatórias tanto da União para os estados e municípios, conforme citado anteriormente, quanto dos estados para seus respectivos municípios (Arretche, 2010). A descentralização do sistema fiscal, nesse contexto, é observada a partir da autonomia dos governos locais em relação aos gastos dos recursos recebidos.

Nesse contexto, observa-se uma oportunidade para a União fomentar em maior medida tal descentralização das políticas públicas aos governos subnacionais a partir das transferências intergovernamentais — ainda que estas não fossem suficientes para que os entes federados atendessem às grandes expectativas por serviços públicos (Franzese; Abrucio, 2013). São exemplos de transferências deste tipo as transferências do ICMS do estado para seus municípios, além do Fundo de Participação Estadual (FPE) e o Fundo de Participação Municipal (FPM), os quais consistem em uma parte da arrecadação federal do Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto de Renda repassada a estados e municípios sem obrigá-los, contudo, a alocar tais recursos em uma área determinada (Gratai, 2022).

A partir destes repasses, o objetivo é que cada ente alcance níveis cadeados e próximos entre si de receita orçamentária. O processo de descentralização fiscal, desta forma, demonstra a alta capacidade de indução da União, visto que as decisões de arrecadação tributária e alocação dos gastos para a provisão de serviços públicos pelos estados e municípios são limitadas pela legislação federal (Arretche, 2010), isto é, descentraliza-se o recurso mas, centraliza-se a o desenho das políticas públicas.

Neste contexto, observa-se distintas faces e compreensões pela literatura no debate sobre centralização e descentralização que apoiam o debate sobre federalismo fiscal. Por um lado, compreende-se que a descentralização de competências

(*policy-making*) não é equivalente à autonomia decisória (*policy decision-making*) e portanto, a formulação permaneceu centralizada na União com a Constituição de 1988 (Arretche, 2012), e por outro lado, argumenta-se que o processo de implementação das políticas públicas é permeado os fluxos de decisão e de produção normativa nos diferentes níveis de governo, considerando arenas formais e informais, em uma perspectiva de governança multinível (Bichir, 2018). No campo da educação e seu financiamento, o debate é aprofundado, sobretudo no que diz respeito à promoção de maior equidade.

O financiamento da educação no contexto federativo brasileiro

Atualmente, há uma persistente desigualdade na educação, sobretudo nas regiões norte e nordeste do país e aos grupos de negros e/ou pardos, com disparidades mais acentuadas ao observar recortes de renda — os mais pobres nas piores posições em todos os indicadores. Nesse contexto, o financiamento educacional é um instrumento essencial para a execução de políticas públicas mais equitativas (Peres, 2016).

O financiamento da educação brasileira é formado por três peças principais: vinculação de recursos, transferências de recursos por meio da política de fundos e federalismo educacional.

A priori, a vinculação orçamentária foi criada com o objetivo inicial de proteger os gastos em educação de ações oportunistas dos atores políticos, como apresenta Peres (2007) em estudo sobre o arranjo do financiamento para o ensino fundamental. Tal mecanismo institucional garante uma constante e crescente aplicação de recursos neste âmbito. Contudo, a instituição de legislação que determina a alocação de recursos financeiros não garante esse objetivo por si só: existem falhas institucionais no regramento sobre o financiamento educacional que permitem interpretações ambíguas e distorções na utilização do gasto (Peres, 2007). Essa argumentação parte da abordagem institucionalista do financiamento das políticas e do orçamento público.

Pinto (2007; 2018), Pinto e Adrião (2006), Martins (2011), Farenzena (2012) e Peres (2016) apresentam um panorama do financiamento da Educação Básica no Brasil, com enfoque no marco legal da Constituição e redefinido após a regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou até a aprovação do Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Destacam-se também regramentos como a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da Educação Nacional e o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014-2024 (Lei n. 13.005/2014), que garantem recursos para um padrão mínimo de qualidade de ensino. Com a definição do conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) a partir de 1988 e da adoção da política de fundos, por um lado, houve um avanço na equalização do gasto por aluno, contudo, também se evidenciou os limites do processo de financiamento nos moldes do modelo em vigor.²

Nesse cenário, com a criação de fundos contábeis, o financiamento em educação foi consolidado. Os recursos arrecadados pelos entes são redistribuídos entre as redes de ensino de cada estado, dado o número de matrículas existentes nos âmbitos de atuação prioritária. Com isso, há certa concordância entre pesquisadores de que o fundo contribui para a redução das desigualdades, especialmente com a complementação da União aos estados que não atingem o valor mínimo anual por aluno (Pinto, 2015), além de terem incentivado o processo de municipalização do ensino (Martins, 2011; Peres, 2007; Pinto, 2007).

A análise da trajetória do chamado “federalismo educacional” permite observar que, o conjunto de programas e maior intervenção da União na educação, sobretudo no período da ditadura militar, teve dois resultados: uma nova combinação entre nacionalização da política e descentralização (tutelada) da execução, além de uma complexificação maior do funcionamento do setor, com mais ações sendo feitas e mais questões contempladas (Abrucio, 2010). Ainda assim, comparado à área da saúde em que o Governo Federal possui uma forte atuação, setores como o da educação foram prejudicados pela forma confusa de distribuição de responsabilidades e competências.

A Constituição Federal determina aos três entes — União, estados e municípios — o dever da promoção das políticas públicas de modo articulado e coordenado, abrangendo as diferentes etapas e modalidades (Martins, 2011; Peres, 2016). O desenho do financiamento da educação está diretamente relacionado a essa divisão de responsabilidades, pois, para fins de contabilização do mínimo a ser aplicado na área, são considerados os gastos no âmbito de atuação prioritária de cada ente (Martins, 2011).

² Para maiores explicações sobre as limitações do financiamento em educação no Brasil, recomenda-se a leitura de Pinto (2018).

Assim, visto que o financiamento em educação está diretamente ligado à divisão de responsabilidades entre estados e municípios (Pereira, 2020), é importante ressaltar os efeitos da política de fundos no pacto federativo. Desde a segunda metade dos anos 1990 — e potencializado com o Fundef — houve uma tendência crescente de aumento das responsabilidades dos municípios na oferta de ensino fundamental, a chamada municipalização, que promoveu um modo de os Estados contribuírem para assegurar o ensino sem a necessidade de ofertá-lo (Farenzena, 2012). Outro impacto deste movimento está relacionado ao fato de que, com o aumento da participação municipal nas matrículas, rompe-se o equilíbrio entre alunos atendidos e capacidades financeiras dos municípios, além de que, para concluir o ensino obrigatório, os estudantes devem frequentar escolas de distintas redes de ensino que, no geral, possuem qualidades e padrões de avaliação diferentes entre si (Pinto, 2007). Igualmente, as mudanças nos critérios de distribuição da receita tributária entre municípios de um mesmo estado, com a política de fundos, influenciaram o pacto federativo: municípios de pequeno porte podem receber um valor *per capita* proporcionalmente mais elevado àqueles com maior população e estados da mesma federação podem ter custos por aluno com grande discrepância (Pinto, 2007).

Na dimensão vertical, a União pode estabelecer padrões mínimos para reduzir as desigualdades entre as diversas regiões, por meio da redistribuição de recursos entre entes mais pobres e determinação de diretrizes nacionais, sendo que qualquer mudança nesse sentido envolve graus de coordenação, cooperação e colaboração federativa (Segatto; Abrucio, 2018).

De acordo com Gomes (2009), ao analisar a descentralização na implementação de políticas educacionais pós-Fundef, destacam-se três tipos de diretrizes nacionais utilizados pelo governo central para o ordenamento nacional na provisão de serviços, sendo as normas: i) que restringem a liberdade de gasto dos governos subnacionais; ii) que definem responsabilidades ou competências dos entes com relação à provisão e à gestão de determinadas políticas; iii) que criam incentivos para que os governos subnacionais passem a assumir a responsabilidade de prever políticas, especialmente as sociais. A contrapartida necessária, porém, é “a diminuição da autonomia decisória dos governos subnacionais com relação às formas de alocação de recursos públicos e/ou de prioridades de políticas” (Gomes, 2009, pg 664). Contudo, nem sempre os entes

federativos reproduzem integralmente as normativas nacionais, visto que há certo grau de adaptação aos contextos regionais e políticos.

Em perspectiva comparada, Morduchowicz e Arango (2010) descrevem e analisam as formas como o federalismo se constitui, expressa e reflete em alguns sistemas educacionais em diferentes países, marcados notadamente pela constante negociação e renegociação entre os papéis e responsabilidades. Para os autores, a partir do arranjo constitucional, o tipo de vínculo estabelecido entre os vários níveis de governos será diferenciado não apenas entre os países, como também, ao longo do tempo. Os países sob regime federativo, no geral, são grandes tanto em extensão quanto em número de habitantes (Morduchowicz; Arango, 2010). Conseqüentemente, dada sua extensão, observam-se uma gama de disparidades regionais em um mesmo país, traduzidas em capacidades de financiamento distintas nos serviços públicos, por exemplo.

Segundo Morduchowicz e Arango (2010), os estados federativos podem ser classificados em três categorias: i) a primeira, de baixo interesse analítico pela literatura, agrupa Estados cuja divisão de papéis e funções se assemelha a um país unitário, em contraste ao que é previsto em suas constituições, como Venezuela e Romênia; ii) uma segunda categoria abarca países em que os espaços de autonomia entre estados e governo central são fortemente delimitados, como o Canadá e, em parte, os Estados Unidos e a Alemanha — contudo, embora os governos centrais não tenham ingerência nas políticas locais, a influencia e direciona por meio de transferências intergovernamentais; iii) por fim, uma última forma considera que existam conhecimentos concorrentes ou coincidentes, ainda que cada nível de estado tenha seus espaços de autonomia — a divisão de funções tende a se tornar fática devido aos embates entre a iniciativa e as capacidades de cada nível, como Espanha, México, Brasil, Argentina, Índia, África do Sul e Austrália.

Dentre os países mencionados analisados pelos autores, apenas o Brasil inclui também os municípios em comissões intergovernamentais, a partir da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, com funções vinculadas às ponderações para a distribuição de recursos do Fundeb. Na Alemanha, em contrapartida, os gastos são efetuados pelos municípios com fundos provenientes de seus próprios orçamentos, embora recebam repasses adicionais dos

governos estaduais e federal para propósitos gerais aos serviços educacionais. No Canadá, as instâncias locais são praticamente as únicas fontes finais e na Espanha, ao contrário, o papel das instâncias locais é mínimo em comparação com o governo central e os regionais. Já a Argentina sancionou a Lei de Financiamento Educativo, determinando que o governo nacional, Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA) e as províncias iriam destinar gradualmente até 6% do PIB para o setor educacional (Morduchowicz; Arango, 2010).

Embora seja possível estabelecer correlações com contextos internacionais, reforça-se a singularidade do modelo federativo brasileiro e mecanismos de cooperação e coordenação com os entes federados. No financiamento educacional, o governo federal desempenha uma função supletiva fundamental, ao financiar programas de alimentação aos estudantes das escolas públicas e de construção e capacitação das unidades escolares, contando, portanto, com recursos institucionais bem mais limitados para coordenar a adoção de objetivos nacionais de política (Arretche, 2004).

Ainda assim, em que pese a relevância do amparo normativo federal no financiamento educacional, como a política de fundos e vinculação constitucional, outros fatores influenciam a tomada de decisão dos entes na provisão de serviços — os diferentes graus de descentralização observados na municipalização do ensino fundamental no Fundef, por exemplo, evidenciaram o papel decisivo dos governos estaduais na coordenação com os municípios para a implementação da política (Gomes, 2009).

Portanto, nota-se o papel estratégico dos entes estaduais na intermediação entre nível municipal e federal — relevante para a compreensão do financiamento educacional à luz do federalismo fiscal. Para esta etapa do estudo, a escolha dos estados Alagoas, Paraíba e Pernambuco justifica-se por diversas razões interligadas. Esses estados, localizados no Nordeste, tradicionalmente apresentam baixa capacidade fiscal se comparado a outros estados brasileiros e são dependentes das transferências federais para financiamento de políticas públicas, especialmente na educação. Historicamente, antes do novo Fundeb, essas unidades federativas já recebiam complementação da União por meio do VAAF, uma vez que não alcançavam o valor aluno-ano mínimo. Além disso, são estados que disponibilizam uma consulta detalhada de suas receitas e despesas, permitindo análises aprofundadas sobre sua execução orçamentária. Por fim, a

literatura sobre o tema tende a se concentrar em grandes estados ou em análises mais gerais, o que torna o estudo sobre esses estados nordestinos uma contribuição relevante para a compreensão dos desafios e oportunidades do federalismo fiscal na educação brasileira.

3. Metodologia

A partir da pergunta de pesquisa, a metodologia desta etapa do estudo adotará métodos quantitativos com objetivo de identificar regularidades e tendências entre os gastos orçamentários de acordo com suas classificações, permitindo a formulação de generalizações acerca da alocação de recursos na educação. Para tanto, analisou-se a execução orçamentária de três estados brasileiros da região Nordeste com características semelhantes: Alagoas, Paraíba e Pernambuco.

Com base nos Portais da Transparência e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) de cada um dos estados, foram coletadas informações detalhadas sobre suas despesas e receitas em planilhas segregadas anualmente contendo uma série de classificações orçamentárias.³ Dessa forma, para cada unidade de observação do banco de dados, são evidenciadas características dessas variáveis que podem contribuir para operacionalização de conceitos imensuráveis (Lima, 2016), como o da desigualdade orçamentária-financeira na educação, a partir da observação do orçamento público e seu comportamento ao longo dos anos analisados. Além disso, também foram utilizadas informações do Censo Escolar disponibilizado pelo IBGE.

A pesquisa, portanto, se pauta por um objetivo exploratório que, segundo Gerherdt e Silveira (2009), consiste em apresentar problemas de modo mais familiar, possibilitando, assim, ponderar vias para resolução de modo prático. Gil (2002) complementa essa ideia atribuindo que, por um estudo ser exploratório, é possível formular mais reflexões e buscar novos entendimentos sobre questões já discutidas.

Além disso, espera-se que os resultados deste trabalho possam gerar insumos que permitam posteriormente estabelecer relações aprofundadas entre o nível de coordenação entre União, Estados e municípios e seus efeitos nos resultados da política educacional.

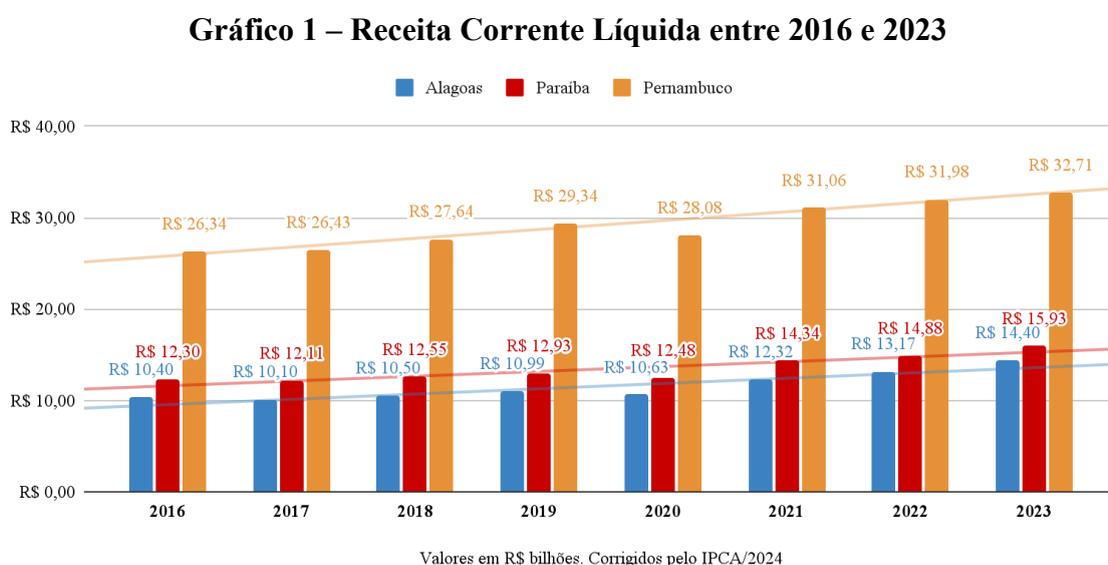
³ A base de dados traz detalhamento da classificação da despesa segundo: órgão, unidade gestora/órgão, função, subfunção, natureza, categoria econômica, elemento, fonte de recursos, modalidade de aplicação, valor empenhado, liquidado e pago.

4. Análise de resultados

4.1 Trajetória de Arrecadação dos entes entre 2016 e 2023

Implementar o financiamento da educação depende da efetiva arrecadação de impostos por parte dos entes federados. Como os recursos são vinculados a essas receitas, compreender a trajetória da arrecadação é fundamental para entender a governança orçamentária da educação nos governos subnacionais. Schick (1976; 1983) já apresentava que níveis de escassez impactam no conflito distributivo, portanto, a arrecadação aponta também o empoderamento dos atores — que pode variar a depender do cenário econômico (déficit, superávit ou estagnação), institucional e político, e resultar em um cenário de *decrementalismo*, conforme a frustração de arrecadação de receitas em um período de recessão econômica onde os cortes não representam revisões abruptas no orçamento.

O gráfico 1 representa a arrecadação em Receita Corrente Líquida⁴ entre 2016 e 2023 em Alagoas, Paraíba e Pernambuco.

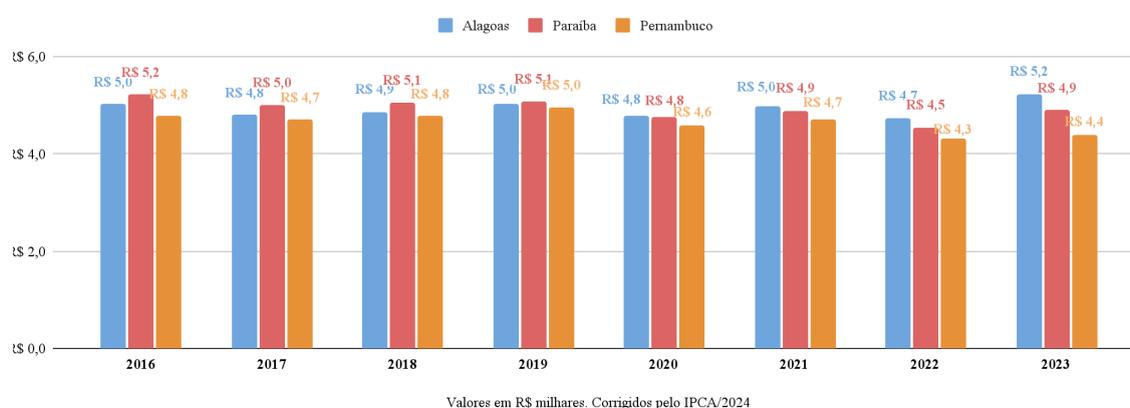


Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) dos entes

⁴ Calculado a partir da receita corrente total do ente, deduzidos, nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; e na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

Entre os três estados, observa-se diferentes potenciais econômicos, com Alagoas e Paraíba possuindo padrões semelhantes e Pernambuco possuindo maior arrecadação. Além do fator econômico, cabe ressaltar que no federalismo brasileiro, sobretudo no tocante a educação, também há a uma distinta oferta pelos estados brasileiros, tanto refletida nas regras de vinculação dos recursos estaduais quanto na diferenciação na evolução das matrículas na educação básica (Peres; Capuchinho; Tibúrcio, 2021). Desta forma, o gráfico 2 compara a receita potencial disponível, considerando a Receita Corrente Líquida (RCL), por matrícula na educação básica entre os três estados.

Gráfico 2 – Receita potencial por aluno entre 2016 e 2023



Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) dos entes e Censo Escolar (Sinopse IBGE)

A estimativa acima foi realizada a partir das informações acerca da RCL em cada ano, multiplicado pelo percentual constitucional vinculado à educação (25% para os três estados) e dividido pelo total de matrículas da educação básica a partir do Censo Escolar. No geral, apesar do estado pernambuco possuir a maior arrecadação líquida, não é o com maior potencial de receita per capita, o que pode ser explicado pelos altos índices de matrículas comparado aos outros dois estados. Ainda assim, há certa constância nos índices, no qual Alagoas no geral permanece um índice ligeiramente maior, embora todos os entes tenham seus potenciais reduzidos em pequena medida em 2020, recuperando em 2021 e 2023.

A onda de recuperação econômica pós pandemia de 2020 (Pereira; Pinheiro; Peres, 2021) pode apoiar o entendimento de crescimento em 2021. De acordo com a pesquisa realizada pela Rede de Pesquisa Solidária, a RCL das 27 unidades federativas aumentaram significativamente em 2021: 8,3%, comparado ao ano anterior e 10,8% em

relação a 2019 (Peres; Santos, 2022). Tal cenário pode ser explicado pelo aumento de arrecadação do ICMS e transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Vale notar que o crescimento da arrecadação com ICMS ocorreu em função da variação do preço dos combustíveis, gerando um aumento significativo em 2021. Tal imposto é a base da arrecadação dos estados, do cálculo dos recursos do Fundeb e da complementação da União, de modo que a estruturação do sistema tributário brasileiro impacta diretamente no financiamento educacional e sua desigualdade entre os entes.

Em Alagoas, por exemplo, estado com maior receita per capita, a arrecadação líquida de 2021 teve uma variação positiva de 13,2% em relação a 2020 e 27% em relação a 2019, antes da pandemia, enquanto Paraíba obteve uma variação positiva de 4,9% e 10,6% e Pernambuco 4,7% e 7,5%, nos respectivos anos (Peres; Santos, 2022).

A queda da receita potencial per capita em 2022, por sua vez, pode ser explicada pelo aumento das matrículas naquele ano nos três estados, possivelmente devido ao maior controle sanitário com o aumento da vacinação contra a COVID-19 e à reabertura completamente presencial das escolas. Dessa forma, as oscilações da receita potencial refletem também as mudanças nas matrículas. Em 2023, Alagoas e Paraíba reduziram suas matrículas em relação a 2022: de 719.783 matrículas totais na educação básica em Alagoas, para 711.183 em 2023, e de 846.383 em 2022 para 841.643 no ano seguinte no estado paraibano. Já Pernambuco teve um pequeno aumento: 1.919.276,00 alunos em 2022 para 1.926.188 em 2023, assim, somado a um contexto de manutenção de sua arrecadação com um aumento incremental de um ano para o outro, sua receita potencial se manteve em patamares similares. A tabela 1 representa a variação de matrículas nos três estados em 2016 e 2023.

Tabela 1 — Matrículas na educação básica (2016 e 2023)

Ano / Etapa / Estado	2016			2023			Variação 2016-2023		
	AL	PB	PE	AL	PB	PE	AL	PB	PE
Infantil	120.618	144.700	327.831	151.297	177.580	358.333	25,43%	22,72%	9,30%
Fundamental	514.920	576.832	1.329.821	439.014	523.996	1.229.419	-14,74%	-9,16%	-7,55%
Médio	122.495	140.772	361.851	120.878	140.067	338.436	-1,32%	-0,50%	-6,47%
Total	758.033	862.304	2.019.503	711.189	841.643	1.926.188	-6,18%	-2,40%	-4,62%

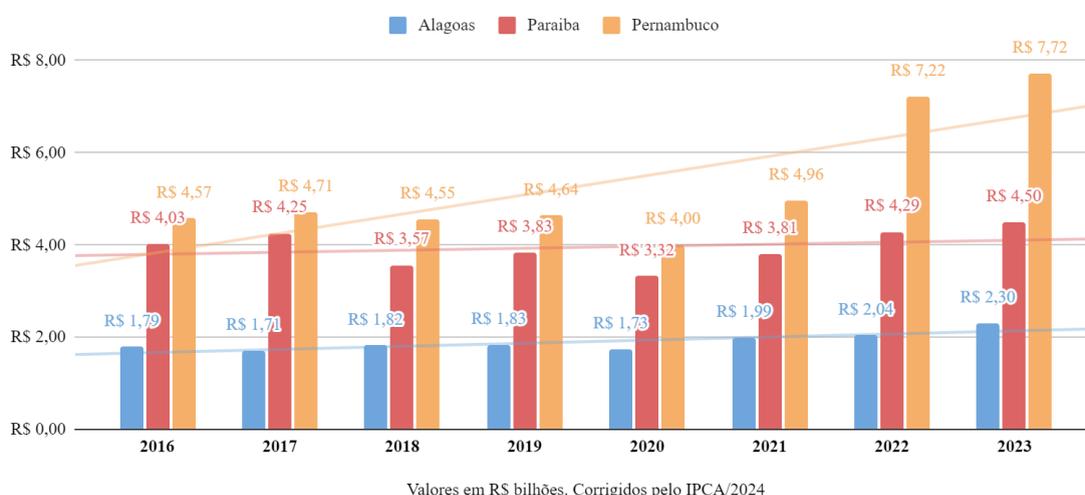
Fonte: Censo Escolar (Sinopse IBGE)

4.2 Trajetória das Despesas Empenhadas entre 2016 e 2023

Após a análise da arrecadação, esta seção tem o objetivo de analisar como se comportaram as despesas com educação em Alagoas, Paraíba e Pernambuco no período estudado. Tal análise envolve: entender o nível do gasto com educação; a natureza desse gasto; a distribuição das despesas entre as subfunções da Educação Básica, a modalidade desse gasto e sua fonte.

Um primeiro passo para a análise comparativa entre os estados, após a compreensão de seus níveis de arrecadação, diz respeito aos empenhos na Função Educação e suas subfunções.

Gráfico 3 – Despesas empenhadas na Função Educação (2016-2023)



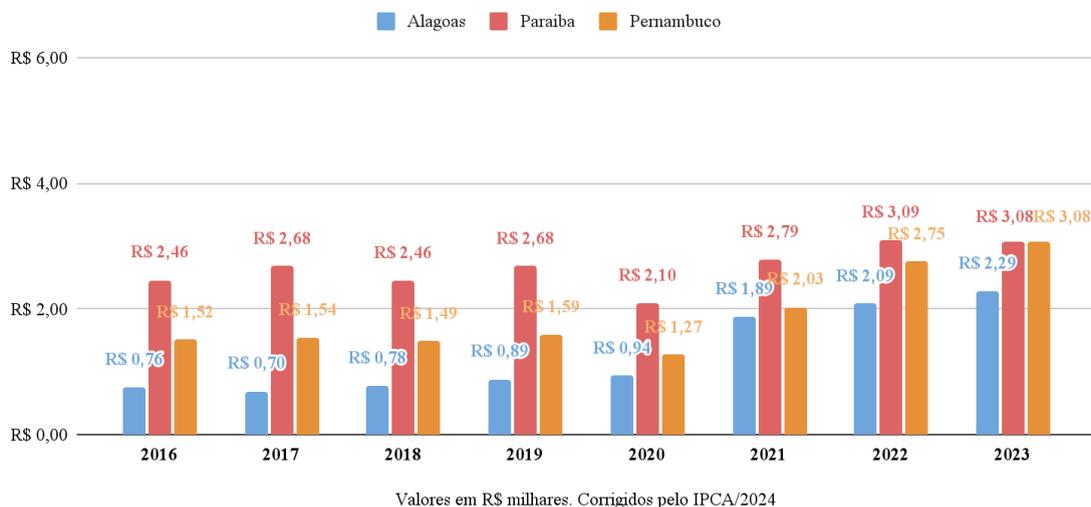
Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelos Portais de Transparência dos entes e Censo Escolar (Sinopse IBGE)

A partir do gráfico 3, observa-se que, assim como na arrecadação, há tendências distintas entre os estados, ainda que mantenha a ordem: Pernambuco com maiores níveis de receitas, também possui os maiores gastos em educação, seguido de Paraíba e por último Alagoas. O estado alagoano, inclusive, possui a trajetória mais constante de despesas empenhadas, enquanto Paraíba e Pernambuco têm oscilações. Ainda assim, para todos os casos, há um *boom* a partir de 2021.

Visto que os três estados utilizam, além da subfunção Ensino Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, também a subfunção Educação Básica, não é evidente quais despesas são consideradas em cada uma das categorias. Para fins de comparação do gasto por aluno entre os entes, somou-se os valores das quatro subfunções para

estimar quanto cada estado despende per capita, considerando o total de matrículas da educação básica disponibilizados pelo Censo Escolar do respectivo ano.

Gráfico 4 – Despesa empenhada por aluno entre 2016 e 2023



Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelos Portais de Transparência dos entes e Censo Escolar (Sinopse IBGE)

Ao analisar o gasto estimado per capita, observa-se uma nítida diferença com o estimado em receita potencial por aluno — em alguns casos, sendo menos que a metade. Nota-se um cenário distinto em cada um dos estados: enquanto Paraíba se destaca em todos os anos da trajetória por executar mais empenhos por total de matrículas do que os outros estados, Alagoas tem os menores índices em comparação aos dois estados, embora no cálculo da receita potencial tenha, junto a Paraíba, valores maiores que o estado pernambucano. Já Pernambuco mantém índices similares ao longo do período, reduzindo significativamente na pandemia em 2020 e aumentando a partir de 2021.

Vale destacar que o estado de Alagoas registrou, na função educação, despesas relacionadas à Previdência e Regime Estatutário entre 2016 e 2021, representando aproximadamente R\$ 2 bilhões (cerca de 26% dos gastos empenhados totais na Função Educação deste período). Em 2023, o estado de Pernambuco registrou uma nova subfunção, “Transferências para a Educação Básica”, representando cerca de R\$ 6 milhões (8,10% do total gasto na Função Educação daquele ano).

Tais discrepâncias podem ser atribuídas aos níveis distintos de matrícula, sobretudo entre Paraíba e Pernambuco, além do nível significativamente menor de

investimento nas quatro subfunções destacadas pelo estado de Alagoas. Há três hipóteses para tamanha discrepância, ainda que Paraíba e Alagoas possuem arrecadações semelhantes: uma é de estado alagoano registra em outras subfunções as despesas destinadas diretamente a educação básica em suas etapas; outra possibilidade é de que os dados disponibilizados pelo governo estadual podem possuir incongruências; e uma última, é de que de fato há um menor gasto empenhado pelo estado, priorizando outras frentes de despesas em educação. De todo modo, evidencia-se que há uma inflexão em 2021, segundo ano de pandemia, nos três casos.

Em 2021, se por um lado receitas tiveram um aumento considerável entre as unidades federativas, as despesas com pessoal tiveram uma redução significativa: a vedação de aumento das despesas com pessoal determinada pela Lei Complementar nº 173/2020 levou à redução real de 5,2% dessas despesas entre 2020 e 2021 e 6,8% entre 2019 a 2021 (Peres; Santos, 2022). Tal combinação permitiu a expansão dos investimentos e das despesas com despesas relacionadas às funções Educação e Saúde, que cresceram 17,8% e 4,3% respectivamente, em termos reais, frente a 2020, de acordo com levantamento de Peres e Santos (2022). Para aprofundar o cenário sobre os três estados, assim, cabe analisar também o efeito econômico da realização destas despesas em educação.

Tabela 2 — Comparação entre despesa corrente e de capital em relação ao total empenhado na Função Educação

Ano de referência	Despesa Corrente			Despesa de Capital		
	Alagoas	Paraíba	Pernambuco	Alagoas	Paraíba	Pernambuco
2016	95,9%	91,2%	96,1%	4,1%	8,8%	3,9%
2017	98,2%	93,0%	96,6%	1,8%	7,0%	3,4%
2018	97,6%	94,8%	97,2%	2,4%	5,2%	2,8%
2019	97,6%	95,1%	97,8%	2,4%	4,9%	2,2%
2020	92,6%	98,2%	98,4%	7,4%	1,8%	1,6%
2021	70,4%	84,4%	95,6%	29,6%	15,6%	4,4%
2022	79,4%	85,4%	94,2%	20,6%	14,6%	5,8%
2023	84,9%	92,0%	94,5%	15,1%	8,0%	5,5%

Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelos Portais da Transparência dos entes

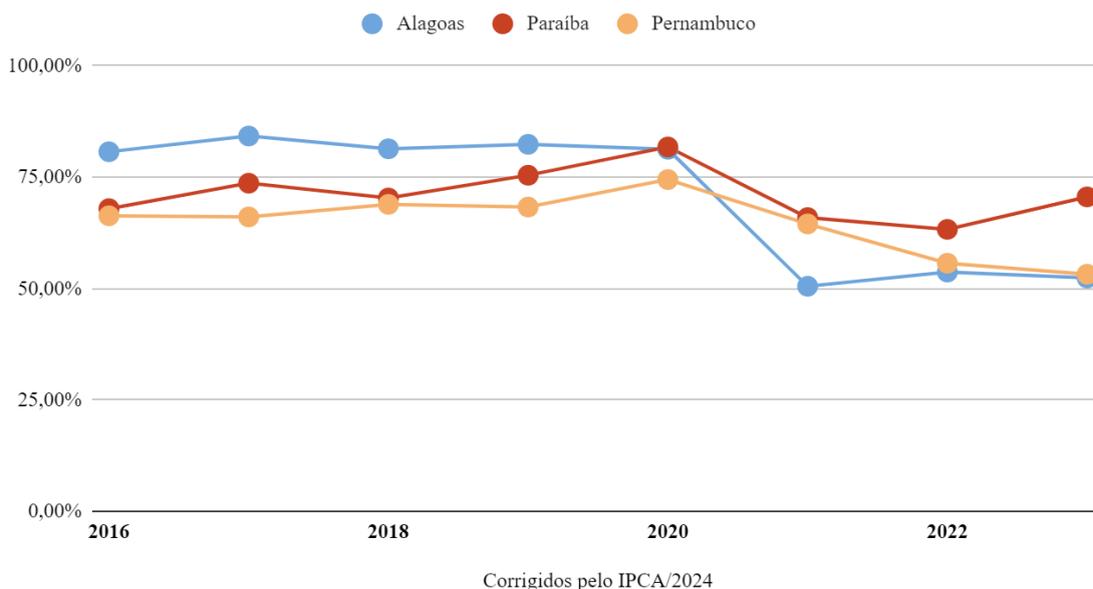
A partir da tabela 2 observa-se que há uma tendência geral, naturalmente, para uma maior porcentagem das despesas totais empenhadas na Função Educação serem

destinadas a despesas corrente, visto que são despesas para manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (Brasil, 2024). Ainda assim, é relevante analisar em que medida a execução orçamentária igualmente privilegia o investimento em despesas de capital, isto é, gastos que integram o patrimônio público como execução de obras e compras de instalações educacionais.

O estado pernambucano é o que possui uma menor representação, comparado ao total empenhado na Função Educação, em despesas de capital e em contrapartida, Alagoas e Paraíba oscilam ao longo da trajetória, mas com maior porcentagem de investimentos na educação. Destaca-se o ano de 2020 e 2021 para ambos os estados: enquanto em 2020 há uma redução significativa na Paraíba e Pernambuco, Alagoas mais que dobra seu percentual destinado às despesas de capital, enquanto a partir de 2021 os três entes elevaram seus gastos empenhados nesta classificação.

Adicionalmente, outra classificação econômica relevante é a de grupos de natureza de despesa, sendo agregador de elemento de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto (Brasil, 2024). Para fins de priorização de análise, focou-se em dois grupos principais que se destacam nos três estados: Pessoal e Encargos e Investimentos.

Gráfico 5 – Percentual de despesas empenhadas em Pessoal e Encargos Sociais comparado ao gasto total na Função Educação (2016-2023)

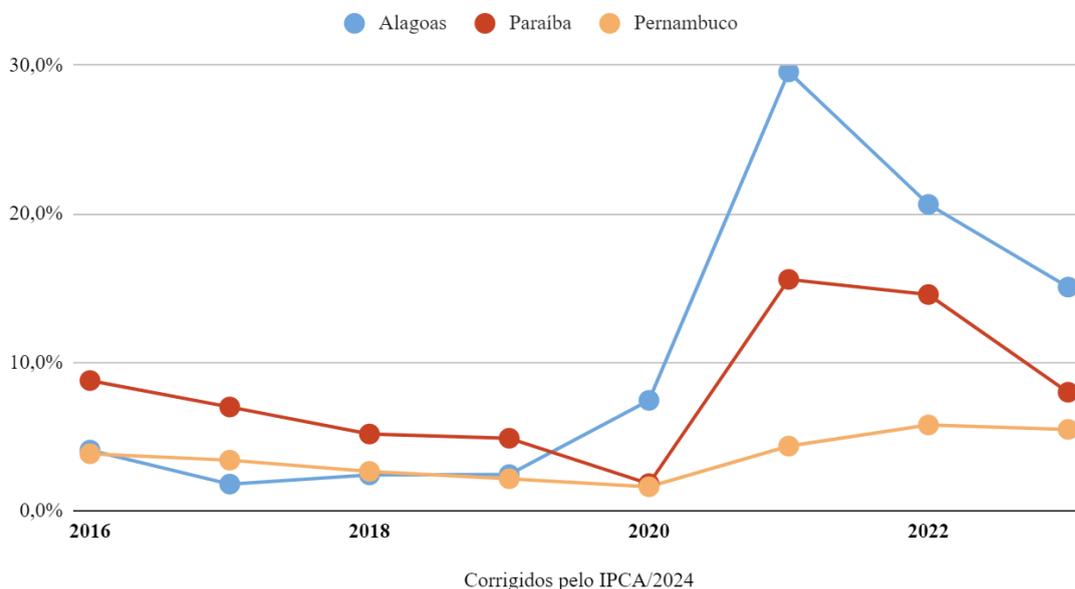


Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelos Portais da Transparência dos entes

Em consonância com a análise de Peres e Santos (2022), a partir da vedação de aumento de gasto com pessoal, observa-se uma redução significativa em Pessoal e Encargos em 2021 para os três estados, contudo, Pernambuco segue a tendência de queda em 2022 e 2023, enquanto os outros dois entes elevam seus gastos com pessoal após esse período (exceto em 2023, no caso de Alagoas). Vale ressaltar, inclusive, que o estado alagoano é o único a empenhar mais de 80% de suas despesas em educação para pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionistas, ainda antes da pandemia, reforçando as discrepâncias entre os estados no tocante ao financiamento educacional. Pernambuco, por sua vez, com maior arrecadação e maior nível de gastos, destinava menos de 70% dos gastos totais na Função Educação para Pessoal e Encargos antes da pandemia.

Conseqüentemente, destinar um percentual significativo em um grupo de despesa desprivilegia a despesa orçamentária para outros tipos de despesas, como caso dos investimentos.

Gráfico 6 – Percentual de despesas empenhadas em Investimentos comparado ao gasto total na Função Educação (2016-2023)



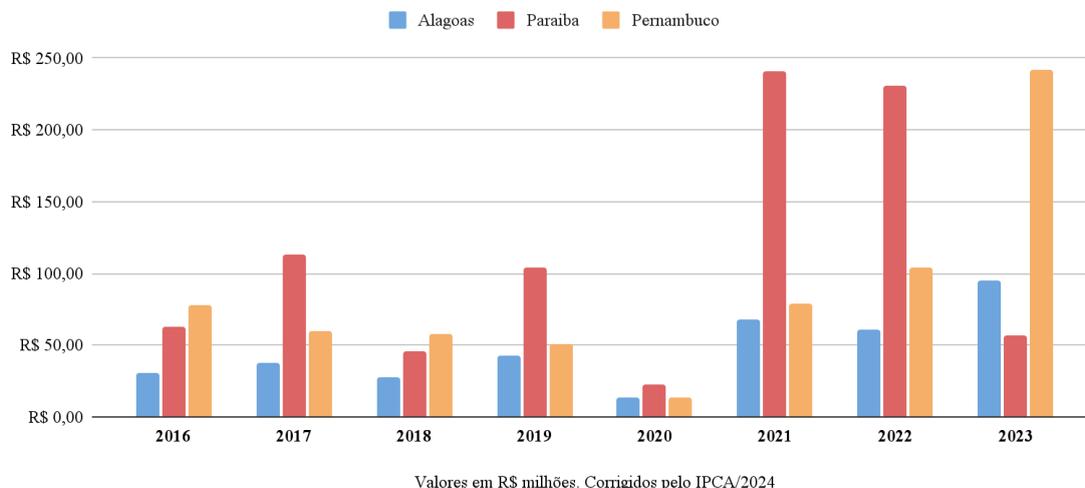
Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelos Portais da Transparência dos entes

Despesas orçamentárias com investimentos são destinados a softwares e ao “planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações,

equipamentos e material permanente” (Brasil, 2024, pg. 82). Desta forma, percebe-se que Alagoas, a partir de 2021, possivelmente pelo contexto favorável à redução de gastos com pessoal, passou a elevar seus empenhos com investimentos em educação. Antes de 2020, Paraíba possuía um percentual maior de empenhos neste grupo de despesa, reduzindo drasticamente em 2020, assim como Pernambuco, porém, com um aumento considerável em 2021. Em 2023, porém, possivelmente os estados sofreram pressões para a recomposição salarial dos servidores ou ainda, para Outras Despesas Correntes, grupo categorizado por despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica (Brasil, 2024) — os três estados tiveram aumentos distintos entre 2022 e 2023 neste grupo de despesa: Alagoas, Paraíba e Pernambuco, tiveram uma elevação, respectivamente, de 42,8%, 1,5% e 14,6%.

Complementarmente a natureza de despesa, a modalidade de aplicação visa indicar como os recursos serão aplicados: se diretamente pelos órgãos ou entidades, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outros níveis de Governo, ou por outro ente e suas respectivas entidades (Brasil, 2024). Dado o objeto de pesquisa, destaca-se três modalidades principais: Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e Transferências a Municípios. A primeira, representa despesas de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, pagamento de impostos, taxas e contribuições, além de outras operações, quando o receptor dos recursos também for órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de Governo. Já a segunda, consiste em gastos realizados mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Estados aos Municípios, inclusive para suas entidades da administração indireta (Brasil, 2024).

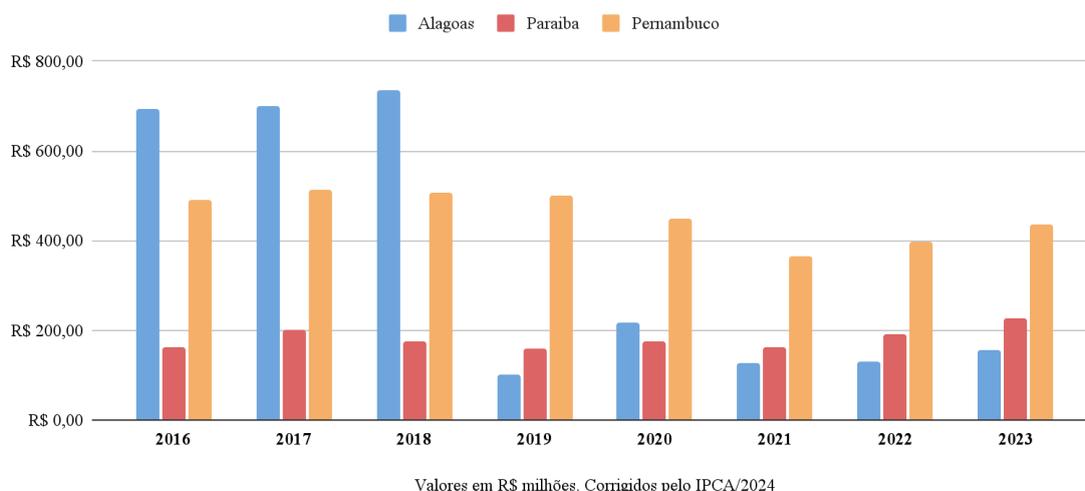
Gráfico 7 – Despesas empenhadas na Modalidade de Aplicação “Transferências à Municípios” entre 2016 e 2023



Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelos Portais da Transparência dos entes

Observa-se que há uma trajetória distinta entre os três estados: enquanto Alagoas apresenta um aumento constante em transferências a municípios, com exceção de 2020, as execuções orçamentárias de Paraíba e Pernambuco são marcadas por oscilações, com aumentos consideráveis em 2021 e 2022 no estado paraibano e em 2023 para o estado pernambucano — enquanto Paraíba reduz consideravelmente.

Gráfico 8 – Despesas empenhadas na Modalidade de Aplicação “Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social” entre 2016 e 2023



Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelos Portais da Transparência dos entes

Nesta modalidade, também se observa uma trajetória distinta entre os estados: enquanto Alagoas reduz significativamente seus despendidos nesta modalidade a partir de 2019, Paraíba e Pernambuco mantêm sua execução constante, com uma ligeira alteração a partir de 2020 e recuperação em 2023.

Por fim, cabe também analisar as fontes de recursos das despesas orçamentárias. Em Alagoas, entre as fontes de recursos na função Educação estão Convênios, Cota-parte do salário educação, transferências do FNDE, da administração indireta e transferências de Convênios ou Instrumentos Congêneres dos Municípios e da União. Como não há uma padronização na forma a qual o estado categoriza suas fontes de recursos, dificilmente neste estudo seria possível comparar o quanto foi despendido em cada fonte ao longo do período analisado. No estado, a única categoria de fonte que mantém certa padronização entre 2016 e 2023 são transferências do Fundeb — até “Recursos Ordinários” não segue um padrão, desaparecendo em 2023, possivelmente sendo incorporada em outra categoria.

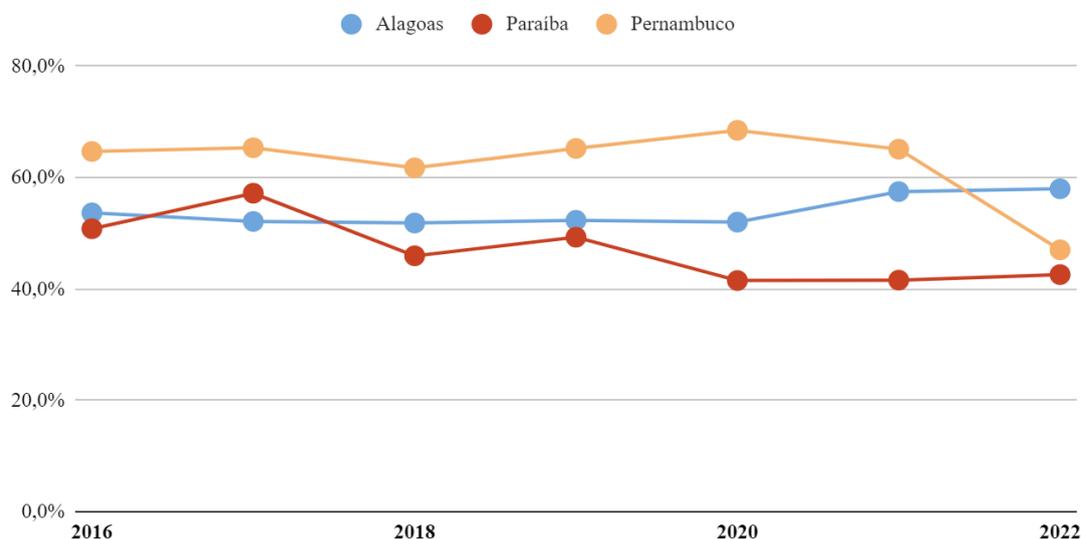
Já na Paraíba, há um maior leque de categorias de fonte de recursos na função Educação: são mencionados, por exemplo, a cota-parte do Fundo de Participação dos Estados, convênios com órgãos federais, fundo de combate e erradicação da pobreza (entre 2020 e 2023, fundo previdenciário capitalizado, superávit do Fundeb em 2019, 2020 e 2021 (não contabilizados na fonte de transferências do Fundeb), além de transferências federais vinculadas a convênios na saúde em 2022 e 2023. Assim como em Alagoas, as categorias não seguem um padrão de denominação ao longo da trajetória.

Em Pernambuco, além de fontes típicas da educação como salário educação e transferências do FNDE, são incluídos ao longo da trajetória do gasto em Educação fontes como Fundo de Responsabilidade Social e de Modernização administrativa - FRSMA, compensação financeira de recursos de petróleo, recursos de convênios a fundo perdido/ contrato de repasse e recursos do SUS exclusive convênios da administração indireta. Igualmente, não se observa uma padronização nas categorizações de fontes.

Nota-se, portanto, que os estados não diferem apenas em valores de arrecadação e de despesas orçamentárias, mas também, na forma a qual categoriza e classifica suas despesas. Em caráter de comparação entre os estados, o gráfico apresenta o quanto as

despesas provenientes do Fundeb representam do total gasto na Função Educação em cada um dos estados⁵.

Gráfico 10 – Despesas empenhadas pela fonte de recursos do Fundeb (2016-2022)



Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelos Portais da Transparência dos entes

5. Considerações finais e desdobramentos da pesquisa

Compreender a estrutura fiscal de um país envolve reconhecer que os instrumentos do orçamento público transcendem questões meramente técnicas, refletindo também interesses políticos e contextos históricos específicos. A análise da arrecadação e das despesas com educação nos estados de Alagoas, Paraíba e Pernambuco, no período de 2016 a 2023, revela discrepâncias nos padrões de financiamento e na execução orçamentária. Embora todos os estados tenham experienciado aumento na arrecadação após a pandemia, a capacidade de converter receitas em investimentos educacionais varia substancialmente.

A pandemia de COVID-19, a partir de 2020, intensificou essas desigualdades, ressaltando a urgência de políticas públicas mais equitativas e o papel central do federalismo fiscal na promoção de melhorias no setor educacional. Este estudo inicial reforça a importância de aprofundar a análise das dinâmicas do financiamento estadual

⁵ Vale notar que, o quadro detalhado de despesa de 2023 para Pernambuco não apresentava as despesas empenhadas por fonte, por isso, optou-se por comparar até 2022

da educação. A expansão da base comparativa, aliada à triangulação de métodos que combinam entrevistas semiestruturadas e análise documental, são caminhos promissores para o aprofundamento desta pesquisa e pesquisas futuras. A investigação dos impactos não apenas da pandemia — embora sejam destaque na análise da trajetória —, mas também de reformas recentes, como o Novo Fundeb, é crucial para compreender as mudanças ocorridas após 2016.

Por fim, explorar a correlação entre financiamento e resultados educacionais, bem como entre financiamento e equidade na educação, fornecerá subsídios fundamentais para a formulação de políticas públicas mais eficazes e coordenadas entre União, estados e municípios.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. **A Coordenação Federativa No Brasil: A Experiência Do Período FHC e os Desafios do Governo Lula.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005

_____. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento.** In: Romualdo Portela de Oliveira; Wagner Santana. (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, v. , p. 39-70.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. **Federalismo e Políticas Públicas: O Impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil.** In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. 1ed.Edições FUNDAP: São Paulo, 2007, v. 1, p. 13-31.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. **Cooperação em uma Federação Heterogênea: O Regime de Colaboração na Educação em Seis Estados Brasileiros.** Revista Brasileira de Educação, v. 21, p. 411-429, 2016.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **O público e o privado na educação: interfaces entre estado e sociedade.** São Paulo: Xamã, 2005.

AFFONSO, R. B. A.. **O Federalismo e As Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: um balanço crítico.** Unicamp, 2003.

AFONSO, J. R. R. **Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada.** Caderno Virtual IDP Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/27277>. Acesso em: 12 set. 2023

AFONSO, J. R. R.; LUKIC, M. R.; CASTRO, K. P. **ICMS: crise federativa e obsolescência.** Revista Direito GV v. 14, n. 3, p. 1011, 2018. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/78026/74756>>

ALMEIDA, R. **“Estudo de caso: foco temático e diversidade metodológica”.** In: Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Quantitativo. São Paulo: SESC-CEBRAP, 2016

ARRETCHE, M. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais.** Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431–458, 2002.

_____. **Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia.** Ciência & Saúde Coletiva [Internet]. 2003; 8(2):331–45. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232003000200002>. Acesso em: 01 out. 2023

_____. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo Perspec., Jun 2004, vol.18, no.2, p.17-26. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 01 out. 2023

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

BARCELOS, C. L. K; COUTO, L. F; CALMON. **Mudanças Recentes Na Governança Orçamentária Federal: Um Novo Regime A Partir Da Emenda Constitucional No 95?**. In: Governança orçamentária no Brasil / Organizadores: Leandro Freitas Couto e Júlia Marinho Rodrigues – Rio de Janeiro : IPEA ; Brasília : CEPAL, 2022. 850 p. : il., gráfs. ISBN: 978-65-5635-043-1

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30 de set. 2023.

_____. **Emenda Constitucional nº 108.** 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.. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/emenda-constitucional-n-108-274384345>>. Acesso em: 30 set. 2023.

_____. **Manual Técnico do Orçamento, 2024.** Ministério do Planejamento e Orçamento. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2024:mto2024.pdf>. Acesso em: 07 set. 2024

_____. **Reforma Tributária: Perguntas e respostas, 2023.** Ministério da Fazenda. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/perguntas-e-respostas>. Acesso em: 07 set. 2024

BICHIR, R. M. **Governança multinível.** Boletim de Análise Político-Institucional, v.19, p.49 - 56, 2018.

FARENZENA, N.. **Panoramas do gasto público e da oferta de educação básica na perspectiva da esfera estadual.** Fineduca: Revista de financiamento da educação, vol. 2(6), 1-16, 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/41124>. Acesso em 10 de mai. de 2021.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. **Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação.** In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. DE. Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 361–386.

GERHARDT, Tatiana; SILVEIRA, Denise. **Métodos de Pesquisa.** Rio Grande do Sul. 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 02 out. 2023

GIL, A. . **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas. 2002, 4. ed.

GOMES, S. C. **Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef.** Dados, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009

GRANAI, F. B. **Federalismo Fiscal e Desigualdades Regionais: Uma análise dos impactos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) sobre o desenvolvimento e a equalização fiscal.** Dissertação (Mestrado), Faculdade de Ciências e Letras – UNESP, Araraquara, 2022. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/items/d9411eef-6242-4506-b9ab-e60e53e24d07>. Acesso em: 15 set. 2023

LIMA, M. “**Introdução aos métodos quantitativos em ciências sociais**”. In: Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Quantitativo. São Paulo: SESC- CEBRAP, 2016.

MARQUES, E. **As Políticas Públicas na Ciência Política.** In: MARQUES, E.; FARIA, C.A.P. (Orgs.) A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2013.

MARTINS, P. de S. **O financiamento da educação básica como política pública.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 26, n. 3, abr. 2011. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19795>

MENDES, Marcos. **Federalismo Fiscal.** In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2005.p. 421 – 461.

MORAIS, A. L. B. A Dinâmica Federativa e as Políticas de Fundos para o Financiamento da Educação Básica Brasileira. FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, v. 12, n. 28, 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/download/116479/87035>. Acesso em: 20 set. 2023.

MORDUCHOWICZ, A; ARANGO, A. **Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais.** In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010. 300 p. ISBN: 978-85-7652-114-3

PEREIRA, L. S. **A alocação de recursos para a educação no Estado de São Paulo: análise da execução de despesas e governança do orçamento público paulista.** Monografia (Gestão de Políticas Públicas), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

PEREIRA, L. S.; PINHEIRO, Y. S.; PERES, U. D. **Gestão da educação na pandemia: análise dos gastos educacionais nos estados em 2020.** FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, v. 13, n. 4, 2023. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/download/122180/88960>. Acesso em: 02 set. 2023

PERES, U. D. **Arranjo institucional do financiamento do ensino fundamental no Brasil: considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006.** São Paulo, 2007. 298f. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007

_____. **Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes.** Rev. Parlamento e Sociedade, São Paulo, v.4, n.7, p.65-101, jul./dez. 2016

PERES, U.D.; PINHEIRO, Y. S.; MACHADO, G. S.; FERNANDES, S. L.; CARDOSO, R. **Novo Fundeb: riscos da dependência do ICMS para o avanço no financiamento da educação.** Nexo Políticas Públicas, out. 2020. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/opiniaio/2020/Novo-Fundeb-riscos-da-depend%C3%A7%C3%A3o-do-ICMS-para-o-avan%C3%A7o-no-financiamento-da-educa%C3%A7%C3%A3o> Acesso em: 20 set. 2023

PERES, U.D.; PEREIRA, L.; CAPUCHINHO, C.; PINHEIRO, Y. S.; MACHADO, G. S.; SILVA, I. **ICMS Educacional: o que avançou nos estados e quais os riscos e incertezas para a educação?** Nexo Políticas Públicas, set. 2022. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/opiniaio/2022/ICMS-Educacional-o-que-avan%C3%A7ou-nos-estados-e-quais-os-riscos-e-incertezas-para-a-educa%C3%A7%C3%A3o> Acesso em: 20 set. 2023

PERES, U.D.; CAPUCHINHO, C.B. ; TIBÚRCIO, R. M. L. **Efeitos da complementação da União no Fundeb na desigualdade interestadual de receitas de educação: uma análise de 2009 a 2020.** 45º Encontro Anual da Anpocs, 2021.

PERES, U.D.; SANTOS, F. P. Nota Técnica No. 38. Rede de Pesquisa Solidária, 2022. Disponível em: <https://rededesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2022/02/boletimpps-38-28fev2022.pdf>. Acesso em 01 set. 2024.

PINTO, J. M. de R.; ADRIÃO, T. (2006). **Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil.** ECCOS-Revista Científica, 8(1), 23-46. Recuperado de: doi:10.5585/eccos.v8i1.45

PINTO, J. M. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo.** Educ. Soc., Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300012&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 10 set. 2023

_____. **O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade.** Em Aberto, Brasília, v. 28 n.93, 101-117, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2523>. Acesso em 10 set. 2023

_____. **O Financiamento Da Educação Na Constituição Federal De 1988: 30 Anos De Mobilização Social.** Educ. Soc., Campinas , v. 39, n. 145, p. 846-869, Dez. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400846&lng=en. Acesso em 10 set. 2023

RODDEN, J. **Federalismo comparado e descentralização: sobre significados e medidas.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005

SANTOS, S. **Covid-19 e federalismo brasileiro: conflitos verticais e cooperação horizontal entre os entes federados.** Latitud SUR (En línea) ISSN 2683-9326, v. 1, n. 17, p. 7-22, 31 jul. 2022. Disponível em: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/LATSUR/article/view/2550>. Acesso em 11 set. 2023

SEGATTO, C. I. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental,** Tese (doutorado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2015.

SEGATTO, C. I; ABRUCIO, F. L. **Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará.** Revista de Administração Pública (RAP). Rio de Janeiro 52(6):1179-1193, nov. - dez. 2018

SCHICK, A. **O PPB e o orçamento incremental.** Revista de Administração Pública, v. 10, n. 2, p. 65, 1976.

_____. **Incremental Budgeting in a Decremental Age.** Policy Sciences. Vol. 16, No. 1 (Sep., 1983), pp. 1-25.

ORAIR, R.; GOBETTI, S. **REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL: Princípios norteadores e propostas em debate.** Novos estudos CEBRAP, v. 37, n. 2, p.223, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/nec/v37n2/1980-5403-nec-37-02-213.pdf>>