ISSN: 2358-8829

O AJUSTE FISCAL E A REESTRUTURAÇÃO DO ORÇAMENTO DA UNIÃO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA (2015-2025): UMA ANÁLISE CONTEXTUALIZADA

Thayane Maria Deodato Cavalcante [1]

INTRODUÇÃO

A garantia do direito humano e social à educação no Brasil encontra-se intrinsecamente vinculada às bases materiais de seu financiamento e às escolhas alocativas registradas na peça orçamentária do Estado. Conforme salienta Cury (2002, 2018), a educação escolar constitui dimensão inalienável da cidadania ativa e espaço fundante de democratização social. Para assegurar esse preceito, a Constituição Federal de 1988 consagrou a vinculação constitucional de receitas orçamentárias (Art. 212), impondo à União a aplicação anual imperativa de nunca menos de 18% da arrecadação líquida de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Contudo, a trajetória do financiamento educacional no decênio 2015–2025 foi marcada por intensas fricções decorrentes do modo de regulação neoliberal e da implementação de rígidas políticas de austeridade fiscal. O marco definidor dessa asfixia materializou-se na aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF) e congelou os gastos primários da União por 20 anos. Ao desvincular na prática o piso de MDE do crescimento real das receitas tributárias e atrelá-lo estritamente ao IPCA, o teto de gastos inviabilizou a expansão sustentada dos investimentos sociais e decretou a inviabilidade financeira do Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2024), sobretudo o descumprimento da sua Meta 20 (AMARAL, 2017; FERREIRA, 2022).

Paralelamente a essa escassez induzida, a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020 perenizou o Fundeb e ampliou gradativamente a complementação da União de 10% para 23% até 2026, introduzindo o mecanismo do Valor Aluno Ano Total (VAAT) para mitigar as assimetrias federativas (CARA; NASCIMENTO, 2021; SANTOS; CALLEGARI; CALLEGARI, 2022). Todavia, essa conquista institucional passou a coexistir com o acirramento do lobbying parlamentar sobre o fundo público, onde a proliferação de emendas impositivas fragmentou o orçamento do Ministério da

[1] Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo – (FEUSP), thayanedc@usp.br;

Educação (MEC) sob a lógica das políticas distributivas (LOWI, 1964; MANCUSO; GOZETTO, 2018).

Diante desse quadro, este artigo analisa a evolução e a reestruturação das despesas empenhadas pelo MEC para a educação básica entre 2015 e 2025. Investiga-se de que modo o ajuste fiscal, as mudanças de gestão e a disputa pelo fundo público reconfiguraram a distribuição dos recursos da pasta, examinando a transição entre o período de forte retração orçamentária e a posterior recomposição focalizada nas políticas indutoras estatais.

METODOLOGIA (OU MATERIAIS E MÉTODOS)

A metodologia do resumo expandido deverá apresentar os caminhos metodológicos e uso de ferramentas, técnicas de pesquisa e de instrumentos para coleta de dados, informar, quando for pertinente, sobre a aprovação em comissões de ética ou equivalente, e, sobre o direito de uso de imagens.

Trata-se de uma pesquisa exploratória e ex post facto, amparada em uma abordagem mista (quali-quantitativa), baseada em análise documental e na triangulação de fontes primárias da execução financeira da União. A matriz de dados abrange: a) as planilhas oficiais de execução orçamentária do Ministério da Educação e do FNDE; b) os microdados do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Siga Brasil (Senado Federal); c) os relatórios analíticos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE/Inep); e d) os balanços do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) referentes ao decênio 2015–2025.

Para viabilizar a comparabilidade temporal e eliminar distorções inflacionárias, todos os valores nominais de despesas empenhadas e dotações atualizadas foram inflacionados e corrigidos para valores reais com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo IBGE, tendo o exercício de 2025 como referência.

O tratamento estatístico dos dados financeiros utilizou as técnicas de: 1) Análise Vertical (AV): mensuração da participação percentual de cada etapa (educação básica e educação superior) e subfunção em relação ao orçamento total do MEC; 2) Análise Horizontal (AH): variação percentual do volume de recursos ao longo dos exercícios; e

3) Indicador de Razão Alocativa: cálculo da proporção entre os montantes destinados à Educação Superior e à Educação Básica (Razão Sup/Bás = Despesas Empenhadas em Ed. Superior / Despesas Empenhadas em Ed. Básica).

REFERENCIAL TEÓRICO

A análise das finanças públicas requer o rompimento com a ilusão positivista da pretensa neutralidade dos demonstrativos contábeis. O orçamento público não se reduz a uma peça técnica de previsão de receitas e fixação de despesas; é, essencialmente, a codificação financeira das prioridades políticas do Estado e a arena privilegiada de conflitos distributivos entre frações de classe e grupos de interesse (CASTRO, 2024; BRASIL; PERES, 2023).

Nesse sentido, a abordagem teórico-metodológica deste estudo articula a reflexão epistemológica de Max Weber sobre a objetividade das ciências sociais — que exige o rigor na apreensão dos dados empíricos sem ignorar a sua vinculação a valores e contextos históricos — à formulação teórica dos 'saberes situados' de Donna Haraway (1995). A perspectiva dos saberes situados rejeita o 'truque do Deus' (a visão desencarnada e neutra vinda de lugar nenhum) e afirma que toda análise financeira é localizada, corporificada e engajada na crítica das desigualdades. Analisar o orçamento do MEC a partir dessa premissa significa evidenciar como as escolhas orçamentárias produzem efeitos concretos na vida de milhões de estudantes e docentes da escola pública brasileira.

O fundo público constitui a base econômica do Estado de bem-estar social, derivado do trabalho socialmente produzido e extraído via tributação. Sob o capitalismo financeirizado, o fundo público torna-se objeto de intensa disputa: de um lado, forças sociais lutam pela sua destinação a direitos fundamentais como a educação e a saúde; de outro, o capital financeiro busca abocanhar parcelas expressivas desse fundo para o pagamento de juros e encargos da dívida pública através de mecanismos de ajuste fiscal e desvinculação de receitas (FERREIRA, 2022; DOURADO; MARQUES; SILVA, 2020).

No Brasil, a EC nº 95/2016 operou como mecanismo de regulação neoliberal restritiva, retirando a elasticidade das despesas primárias da União. Como demonstram Amaral (2017) e Oliveria (2022, 2023), ao congelar os recursos em termos reais, a

austeridade inviabilizou a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), parâmetro que define os insumos materiais e pedagógicos indispensáveis a um padrão de qualidade equitativo (CARREIRA; PINTO, 2007; FINEDUCA, 2023a).

Para apreender as dinâmicas de disputa no Congresso Nacional, utiliza-se a tipologia de políticas públicas de Theodore Lowi (1964). Enquanto o Fundeb possui caráter abertamente redistributivo (alocando recursos para reduzir assimetrias entre entes federados), o repasse de verbas federais por meio de emendas parlamentares impositivas funciona segundo a lógica das políticas distributivas. Nessas políticas, os custos são dispersos e arcados pela coletividade via Tesouro Nacional, ao passo que os benefícios são altamente concentrados em redutos eleitorais e clientelas específicas dos legisladores.

A proliferação das emendas impositivas (individuais, de bancada, de comissão e de relator) estimulou o lobbying parlamentar e a prática de log-rolling (troca de favores). Prefeitos e grupos corporativos organizados atuam como lobistas junto aos congressistas (BITONTI, [s.d.]; MANCUSO; GOZETTO, 2018), pulverizando recursos em obras e aquisições pontuais. Esse processo gera deseconomias de escala, ignora os diagnósticos técnicos do SIOPE e desestrutura a capacidade de coordenação federativa e planejamento central do Ministério da Educação (OLIVEIRA, 2022).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos dados empíricos demonstra que o decênio estudado divide-se em dois momentos perfeitamente diferenciados. O primeiro subperíodo (2015–2021) é caracterizado por uma continuada retração dos recursos geridos pelo governo federal. O orçamento total do Ministério da Educação encolheu de R$ 183,30 bilhões em 2015 para R$ 147,08 bilhões em 2021, registrando uma perda real superior a R$ 36 bilhões sob o impacto do ajuste fiscal e do teto de gastos da EC nº 95/2016.

No âmbito da Educação Básica, o ponto cego da execução financeira ocorreu no exercício de 2020, quando os empenhos totais da etapa despencaram para R$ 47,69 bilhões. As dotações livres de apoio direto às redes subnacionais e à infraestrutura escolar geridas pelo FNDE sofreram estrangulamento severo. Conforme demonstrado na Tabela 1, o montante para 'Apoio à Infraestrutura da Educação Básica' caiu de R$ 882,83 milhões em 2016 para apenas R$ 125,41 milhões em 2020, comprometendo a

construção de novas creches, obras de reformas e a expansão de escolas de tempo integral.

A partir de 2022, e com especial intensidade nos exercícios de 2024 e 2025, verifica-se uma consistente trajetória de recuperação orçamentária acompanhada de profunda reestruturação na distribuição dos recursos da pasta.

Em 2025, o orçamento destinado à Educação Básica alcançou o patamar histórico de R$ 95,26 bilhões em despesas empenhadas (e R$ 77,27 bilhões na planilha de dotação atualizada direta). Esse montante elevou a participação da Educação Básica para 45,90% de todo o orçamento do Ministério da Educação em 2025, em contraste marcante com os 30,19% registrados no ano de 2015.

Simultaneamente, a relação de prioridade entre as etapas de ensino sofreu alteração estrutural. A razão entre as despesas da Educação Superior e da Educação Básica (Razão Sup/Bás), que era de 0,90 em 2015 (indicando quase paridade entre os investimentos federais na graduação/pós e na educação básica), recuou de forma decisiva para 0,48 em 2025. Esse dado empírico atesta a inflexão das prioridades do Estado em prol do fortalecimento da etapa inicial da escolarização.

Tabela 1 – Evolução Indicadores Orçamentários do MEC e Educação Básica (2015–2025) [Valores em R$ bilhões corrigidos pelo IPCA]

Indicador / Exercício Orçamentário	2015	2020	2023	2025 (Proj.)
Orçamento Total do MEC (Empenhado)	R$ 183,30 bi	R$ 143,20 bi	R$ 152,40 bi	R$ 207,54 bi
Orçamento da Educação Básica (Empenhado)	R$ 55,34 bi	R$ 47,69 bi	R$ 68,13 bi	R$ 95,26 bi
Participação da Ed. Básica no MEC (%)	30,19%	33,30%	44,70%	45,90%
Razão Ed. Superior / Ed. Básica	0,90	0,81	0,58	0,48
Complementação da União ao Fundeb (Aporte)	Incorporado	Não faturado	R$ 38,10 bi	R$ 60,49 bi

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Siga Brasil, Portal da Transparência, SIOPE e Balanços do MEC (2015–2025). Valores atualizados pelo IPCA.

O grande vetor dessa recomposição financeira pós-2023 é a obrigatoriedade constitucional da Complementação da União ao Fundeb Permanente (EC nº 108/2020). Essa rubrica aportou R$ 49,38 bilhões em 2024 e alcançou R$ 60,49 bilhões em 2025, respondendo por mais de 63% de todo o orçamento da Educação Básica no último exercício. A vigência do mecanismo VAAT garantiu maior progressividade,

canalizando verbas federais inéditas para redes municipais vulneráveis do Norte e Nordeste.

Além do Fundeb, a reestruturação alocativa manifestou-se na focalização do orçamento em programas centrais indutores da coordenação federal:

- Programa Escola em Tempo Integral: destinação de R$ 2,33 bilhões para fomento financeiro direto a estados e municípios e R$ 1,75 bilhão em linha orçamentária própria para viabilizar a ampliação de jornada estendida;
- Compromisso Nacional Criança Alfabetizada: alocação de R$ 1,43 bilhão focado no apoio técnico, formação docente e material didático para assegurar o letramento na idade certa;
- Programa Pé-de-Meia e Permanência Estudantil: canalização de recursos estratégicos para mitigar a evasão escolar no ensino médio público;
- Programas Suplementares do FNDE: manutenção de montantes expressivos para a garantia do PNAE (R$ 5,46 bilhões), PNLD (R$ 2,30 bilhões) e PDDE (R$ 2,03 bilhões).

No tocante à natureza econômica da despesa, a análise acumulada da década revela que a esmagadora maioria das verbas foi absorvida por Outras Despesas Correntes - ODC (R$ 303,47 bilhões no acumulado), categoria que cobre o custeio dos programas, repasses diretos e transferências. Em contraste, os Investimentos em Capital acumularam R$ 41,45 bilhões, evidenciando os obstáculos enfrentados para expandir a infraestrutura física das redes sob regimes de contenção fiscal.

Por fim, a análise do orçamento confirma que a proliferação das emendas parlamentares distributivas comprometeu a equidade federativa. Movidas pelo lobbying de base e por barganhas de curto prazo, as emendas individuais (R$ 436,80 milhões), de comissão (R$ 108,89 milhões) e de bancada fatiaram recursos públicos sem critérios de necessidade técnica do SIOPE, enfraquecendo o papel indutor do MEC e impondo deseconomias de escala ao Sistema Nacional de Educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória do orçamento da União para a Educação Básica entre 2015 e 2025 sintetiza as contradições entre o projeto constitucional de garantia de direitos sociais e as imposições do ajuste fiscal neoliberal. A primeira metade do decênio evidenciou a

desidratação do fundo público sob o teto de gastos da EC nº 95/2016, inviabilizando as metas do PNE (2014–2024) e estrangulando as ações diretas do Ministério da Educação.

A partir de 2022, e consolidada em 2024 e 2025, operou-se uma expressiva recomposição orçamentária que elevou a Educação Básica a 45,90% do orçamento do MEC (R$ 95,26 bilhões empenhados), reduzindo a razão entre a Educação Superior e Básica para 0,48. Esse movimento foi impulsionado pelo avanço da Complementação da União ao Fundeb Permanente (EC nº 108/2020) e pela focalização em programas indutores estratégicos, como a Escola em Tempo Integral e o Criança Alfabetizada.

Conclui-se, contudo, que essa recomposição focalizada permanece insuficiente para sanar as tensões estruturais da política educacional. A persistência de regras de restrição fiscal, associada à fragmentação do orçamento por emendas parlamentares distributivas, corrói a coordenação federativa do MEC. Para que a expansão orçamentária se traduza em qualidade social, é imprescindível fortalecer o planejamento central, regulamentar democraticamente o lobbying sobre o orçamento, e efetivar o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e o Sistema Nacional de Educação (SNE) como pilares definitivos da cidadania brasileira.

Palavras-chave: Financiamento da educação básica; Orçamento público; Ajuste fiscal; Fundo público; Direito à educação.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; SILVEIRA, Adriana A. Dragone. As características do direito humano à educação como matriz analítica para estudos sobre consequências da privatização da educação básica. **Educação e Filosofia**, Uberlândia, v. 37, n. 79, p. 145-166, 2023.

AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, p. 655-672, 2017.

AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento educacional no Brasil e em países da OCDE: os desafios brasileiros. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 45, e286614, 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Institui o Novo Regime Fiscal**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. **Estabelece critérios de distribuição da cota municipal do ICMS e dispõe sobre o Fundeb Permanente**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 ago. 2020.

BRASIL, Felipe Gonçalves; PERES, Ursula Dias. Agenda governamental brasileira: prioridades e mudanças na dinâmica da atenção sobre a distribuição orçamentária da União (2000-2021). **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 5, e2022-0394, 2023.

CARA, Daniel; NASCIMENTO, Iracema Santos do. A construção do primeiro Fundeb (2005-2007) e do Fundeb Permanente (2015-2020): análise comparada sobre processos legislativos. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 29, n. 168, 2021.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino de Rezende. Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global / **Campanha Nacional pelo Direito à Educação**, 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento e condição educacional da população brasileira. FINEDUCA – **Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 14, n. 3, 2024.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação, direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1217-1252, 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes; MARQUES, Luciana Rosa; SILVA, Maria Vieira. Políticas de financiamento no Brasil contemporâneo: a corrosão do Estado e o direito à educação. FINEDUCA – **Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 2, 2020.

FERREIRA, Diana Regina dos Santos Alves. **Modo de regulação neoliberal e o fundo público no Brasil (2010-2020): a Emenda Constitucional n. 95/2016 e o financiamento do Ministério da Educação.** Tese (Doutorado em Educação) – UFG, Goiânia, 2022.

HARAWAY, Donna. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 5, p. 07-41, 1995.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby e políticas públicas. Rio de Janeiro: **FGV Editora**, 2018.

OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de. O Financiamento da Educação Básica no Brasil. FINEDUCA – **Revista de Financiamento da Educação**, v. 13, n. 17, 2023.

OLIVEIRA, Weder. Educação e federalismo: as vicissitudes de financiamento e governança do Plano Nacional de Educação. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 30, n. 45, 2022.

SANTOS, Alexsandro do Nascimento; CALLEGARI, Caio de Oliveira; CALLEGARI, Antônio Cesar Russi. Avaliação da equidade redistributiva da complementação da União no novo Fundeb. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 30, n. 45, 2022.

WEBER, Max. A objetividade do conhecimento nas ciências sociais. **São Paulo: Ática**, 2006.