

## Investimento mínimo para o desenvolvimento máximo da educação brasileira

Jorge Marcos Ramos<sup>1</sup>  
Sérgio Marcus Nogueira Tavares<sup>2</sup>

### Resumo

O objetivo dessa pesquisa foi apresentar o percurso histórico em relação ao financiamento da educação como uma vinculação de percentuais mínimos dos recursos tributários. Foi utilizado da análise documental, visando discorrer sobre o financiamento público da educação. Foram considerados artigos, teses, livros e documentos legais escritos em português, inglês e espanhol. A vinculação de recursos públicos para a área da educação, assumiu valores percentuais crescentes sendo que essa maior vinculação foi observada na promulgação da atual CF de 1988. Mesmo com os avanços em relação aos investimentos públicos destinados à educação, para se atingir os desafios propostos pelo II PNE é necessário maior aporte de recursos financeiros, tendo em vista que o nosso sistema educacional apresenta muitas fragilidades. O orçamento do MEC constantemente vem sofrendo redução evidenciando com isso a estagnação dos investimentos na Educação Básica desde 2012, demonstrando claramente que a União está muito mais preocupada com o pagamento dos juros e amortização da dívida pública do que com o desenvolvimento da educação do País.

**Palavras-Chaves:** Educação pública, Ensino gratuito, Financiamento, Produto Interno Bruto.

### Minimum investment for the maximum development of Brazilian education

#### Abstract

The objective of this research was to present the historical trajectory in relation to the financing of education as a linking of minimum percentages of tax resources. Documentary analysis was used, aiming to discuss the public funding of education. Articles, theses, books and legal documents written in Portuguese, English and Spanish were considered. The linkage of public resources to the area of education, assumed increasing percentage values and this greater linkage was observed in the promulgation of the current CF of 1988. II PNE requires a greater contribution of financial resources, given that our educational system has many weaknesses. The MEC budget has been constantly reduced, thus evidencing the stagnation of investments in Basic Education since 2012, clearly demonstrating that the Union is much more concerned with the payment of interest and amortization of the public debt than with the development of education in the country.

**Keywords:** Public education, Free education, Financing, Gross Domestic Product.

---

## Introdução

Com a perspectiva de promover alteração do papel do Estado, em 1988 foi promulgada a Constituição chamada Cidadã cuja sua principal marca foi à ampliação dos direitos sociais que são descritos pela primeira vez em um texto constitucional brasileiro.

---

<sup>1</sup> Doutor em Educação pela Universidade Metodista de São Paulo – UMESP; Professor Universitário; Professor da rede pública de educação básica. E-mail: educacao.ramos@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutor em Educação pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar; Professor do Programa de Pós-graduação Stricto Senso em Educação da Universidade Metodista de São Paulo – UMESP. E-mail: smntasp@hotmail.com.

Nesse novo contexto o Poder Público teve as responsabilidades sociais expandidas, passando a ser responsável por políticas públicas voltadas ao cumprimento dos direitos sociais. Dentre esses direitos sociais, iremos nos atentar ao direito à educação.

Assim como as Constituições as Leis de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) refletem as mudanças políticas sociais que aconteceram na sociedade. Tanto é verdade que o projeto da primeira LDB foi fruto do anseio popular por uma educação igualitária como direito de todos, dando origem à Lei nº 4.024/61, sancionada em 20 de dezembro de 1961. A referida Lei sofreu modificações e foi objeto de reforma pelas Leis nº 5.540/68 e 5.692/71 até ser substituída pela atual LDB nº 9.394/96.

É possível verificar a evolução da legislação brasileira em relação à garantia do direito à educação que na Constituição de 1988 foi consagrada como direito público subjetivo. Este direito, garantido inicialmente somente para o ensino fundamental, foi aos poucos se expandindo abrangendo todas as etapas da educação. Por meio da Emenda Constitucional nº 59 de 2009, foi dada garantia ao acesso a educação para todos dos 4 aos 17 anos.

Infelizmente o avanço constitucional não foi prontamente efetivado, sendo necessárias várias ações e políticas públicas por parte do Poder Público a fim de promover eficácia e alcance social ao referido direito.

Conforme preconiza o art. 205 da CF de 1988, a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família. Desta forma como sendo dever do Estado ela deve ser financiada por recursos públicos que são oriundos dos impostos cobrados da população brasileira os quais são dependentes do desempenho econômico do País. E sendo também um direito da família, a educação pode ser financiada por recursos próprios por meio do pagamento das mensalidades das instituições privadas, para àqueles que optarem por estudar nessas instituições.

Em relação aos recursos públicos arrecadados por meio dos impostos junto à população brasileira e que devem ser aplicados na educação do país, a CF estabeleceu vinculações mínimas distribuídas entre os entes federativos (Governo Federal, Estadual, Distrito Federal e Municipal). Vale destacar que os investimentos públicos na educação obedecendo somente os percentuais mínimos preconizados pela CF têm levado à utilização

de volumes de recursos financeiros que não ultrapassam o equivalente a 5% do Produto Interno Bruto (PIB).

É necessário compreender que esses investimentos relacionados a percentuais do PIB contempla todas as etapas da educação, sendo elas: o ensino infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e o ensino superior. No entanto, além de observar o percentual do PIB que está sendo aplicado na educação se faz necessário analisar outras variáveis envolvidas nesse processo como, por exemplo, o valor desse PIB como também o quantitativo de pessoas em idade educacional que irão utilizar desses recursos.

O objetivo dessa pesquisa foi apresentar o percurso histórico em relação ao financiamento da educação como uma vinculação de percentuais mínimos dos recursos tributários.

## Metodologia

Esta pesquisa se caracterizou como uma pesquisa qualitativa utilizando da análise documental visando discorrer sobre o percurso histórico em relação ao financiamento da educação como uma vinculação de percentuais mínimos dos recursos tributários.

A busca pelos documentos foi realizada nas bases de dados: SciElo, Periódicos Capes e Google Acadêmico. Utilizando da combinação das palavras chave: educação pública, ensino gratuito, financiamento e produto interno bruto.

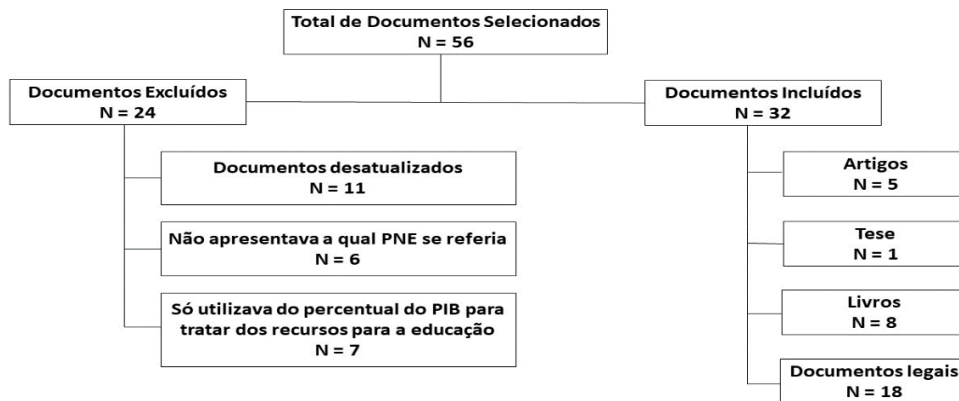
A análise dos documentos obedeceu duas etapas, conforme proposto por Cellard (2008, p. 303): análise preliminar e análise propriamente dita. Na análise preliminar foi realizado o estudo do contexto, dos autores, da autenticidade e a confiabilidade do texto, da natureza do texto, dos conceitos-chave e da lógica interna dos textos previamente selecionados. Já a análise propriamente dita consistiu na obtenção de informações significativas que possibilitaram a elucidação do objeto de estudo do referido estudo. Foram considerados artigos, tese de doutorado, documentos legais e livros escritos em português, inglês e espanhol.

Como critérios de inclusão, os documentos deveriam referir-se a vinculação de recursos públicos para a educação como parâmetro para a justificativa dos investimentos

nessa área. Como critérios de exclusão, os documentos que não apresentavam dados relevantes para a pesquisa como: documentos desatualizados, a falta de indicação de qual PNE se referia e os documentos que utilizavam somente do percentual do PIB para tratar dos recursos para a educação sem levar em conta outras variáveis.

Inicialmente foram selecionados 56 documentos, após análise preliminar somente 32 obedeceram aos critérios de inclusão sendo os demais descartados, conforme Figura 1:

**Figura 1:** Total de documentos selecionados: documentos excluídos e documentos incluídos



**Fonte:** Elaborada pelo autor.

## Financiamento público para a educação

Em diferentes momentos da história do Brasil é possível observar como foi desenvolvido o financiamento da educação pública. Segundo De Rezende Pinto (2000), no período correspondente aos anos de 1549 a 1759 o Estado delegou a Igreja, que era representada pelos jesuítas, o direito ao exercício da educação pública no país. Posteriormente, de acordo com o mesmo autor, com a expulsão dos jesuítas a educação vivenciou até o fim da República Velha um período em que se buscavam fontes autônomas para o financiamento da educação como o subsídio literário, bem como a previsibilidade de recursos públicos para o seu desenvolvimento.

Contudo por intermédio da CF de 1934 foi definido como principal mecanismo de financiamento da educação a vinculação de um percentual mínimo dos recursos oriundos dos impostos para esse fim.

A CF de 1934 ficou marcada pela busca de uma vinculação constitucional de um percentual mínimo de recursos para promover o financiamento da educação pública no País. Vale destacar que essa vinculação constitucional mínima de recursos foi e é marcada por avanços e retrocessos, fazendo com que a educação esteja sempre patinando no que se refere efetivação da sua qualidade e equidade.

A referida Constituição apresentou pela primeira vez a sistematização sobre os direitos sociais e dentre eles o direito à educação, contudo mesmo considerando esse pioneirismo frente à explicitação da vinculação de tributos para a área da educação, se faz necessário destacar alguns momentos que lhe antecedeu e que contribuíram para o seu ordenamento naquele momento (DE REZENDE PINTO, 2000).

Diferentes vozes começaram a se fazer ouvir, no período anterior CF responsabilizando o Estado frente ao desenvolvimento da educação. Essas vozes passaram a questionar uma maior inter-relação entre o direito a educação e o dever do Estado. Segundo Cury (2001, p. 84) esses questionamentos pouco alterou a situação da educação nacional naquele momento, contudo proporcionou muita discussão o que auxiliou na compreensão dos movimentos e iniciativas posteriores referentes ao papel do Estado em relação à educação.

O direito preconizado pela CF de 1934 não se fez incidir coativamente ao Estado para o cumprimento dessa norma, sendo que o princípio da obrigatoriedade estava relacionado somente à frequência do público matriculado e não ao oferecimento de vagas por parte do Estado, que deveria garantir esse direito (ROCHA, 2001).

Por meio dos debates e das reivindicações populares de que o Estado não poderia mais se ausentar em relação ao financiamento da educação, a CF de 1934 apresentou pela primeira vez a vinculação de recursos públicos para a área da educação em seu art. 156:

A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos

impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (BRASIL, 1934).

Também foi inaugurado na CF de 1934 no art. 150, a orientação para que a União fixasse um Plano Nacional de Educação ao exigir no art. 152 que um Conselho Nacional de Educação elaborasse o referido documento (SAVIANI, 1999). Com isso, o Decreto 19.850, de 11 de abril de 1931, que criou o Conselho Nacional de Educação, foi revisitado e reorganizado em 1936 e reestruturado em 1937 (SAVIANI, 1999).

É importante destacar que durante a vigência da CF de 1934 a aplicação de recursos públicos na área da educação pública se manteve em níveis irrelevantes, contudo o princípio da vinculação foi significativo para a sua manutenção nos demais documentos constitucionais, estando presente na atual CF de 1988.

Outro aspecto relacionado à CF de 1934 que infelizmente devemos destacar foi autorização referente à aplicação de recursos públicos no ensino privado, pois conforme Rocha (2001, p. 129) no momento da Constituinte as escolas privadas apresentavam resistência a qualquer intromissão do Estado, pensando em tudo menos em solicitar recursos para o Estado, no entanto em momentos subsequentes o sistema de bolsas de ensino para alunos carentes e empréstimos subsidiados pelo Estado fizeram com que essas instituições deixassem de se preocupar com a interferência do Estado, para conquistar a verba pública.

Com a decretação da ditadura do Estado Novo em 1937, foi revogada a vinculação constitucional dos recursos financeiros para a educação, somente em 1946 essa vinculação retornou ao texto constitucional preconizada pela CF de 1934. Nesse momento foram mantidos os mesmos índices apresentados pela União, Estados e Distrito Federal, contudo conforme o art. 169 foi ampliado à participação dos Municípios para nunca inferior a 20% da renda provenientes dos tributos que deveriam ser utilizados para a manutenção e desenvolvimento do setor da educação (BRASIL, 1946).

A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 4.024/61 ampliou a vinculação de recursos da União para 12%, contudo a referida vinculação foi anulada pelo Congresso Constituinte de 1966 – 1967 que ocorreu após a implantação da ditadura militar de 1964, com isso a área da educação apresentou um período de retração em relação a novas conquistas.

Mesmo com diferentes tentativas para a manutenção da vinculação do financiamento constitucional para a área da educação, em 1967 esse pressuposto foi revogado sob a alegação de que o mesmo era incompatível com o sistema orçamentário apresentado pela nova Constituição, em especial na parte relacionada à proibição de qualquer vinculação entre receita de impostos e despesas (HORTA, 2001).

A referida vinculação de financiamento público para a educação retornou novamente aos textos constitucionais com a Emenda Constitucional nº 01/1996, sendo também conhecida como CF de 1969. A CF de 1967 foi totalmente reescrita obedecendo aos princípios autoritários da época, contudo foi mantido o acesso à educação como um direito de todos e um dever do Estado (COSTA, 2002).

Nesse período, durante a vigência do Ato Institucional 05 (AI-5) o Governo Central instituiu para si como também para os Estados o direito da não vinculação de seus respectivos recursos para a educação, contudo o referido Ato em seu art. 15, parágrafo 3º, manteve as vinculações Municipais nos percentuais de 20% das suas arrecadações por meio dos impostos, em especial para o ensino primário.

Com a implementação da LDB nº 5.692/71 referente ao ensino de 1º e 2º graus, manteve a determinação referente vinculação de pelo menos 20% dos tributos Municipais para o ensino de 1º grau.

O referido período foi marcado por enormes dificuldades na área educacional, pois era observado um aumento significativo do número de matrículas em decorrência da migração da população do campo para a cidade como consequência da alteração do mercado de trabalho, bem como a Lei nº 5.692/71 que obrigava a ampliação da escolaridade de quatro para oito anos. As referidas situações assinalavam certa controvérsia em relação à redução dos aportes financeiros destinados à educação em especial por parte da União e aumento do número de alunos para serem atendidos pelas escolas (DE REZENDE PINTO, 2000).

O recorte temporal supracitado evidencia que a vinculação de recursos públicos para o financiamento da educação se fez de maneira intercalada nas diferentes Constituições, tendo sido subtraída dos documentos durante os períodos ditatoriais como observado no Estado Novo em 1937, bem como em 1967, período este que sucedeu a intervenção militar de 1964.

A vinculação de recursos públicos para a área da educação, levando em conta os períodos de descontinuidade, assumiu valores percentuais crescentes sendo que essa maior vinculação foi observada na promulgação da atual CF de 1988. Com isso a CF de 1988 preconizou que a União deveria aplicar pelo menos 18% dos recursos oriundos dos impostos por ela arrecadados, os Estados e o Distrito Federal deveriam aplicar pelo menos 25% do volume dos impostos por eles arrecadados na educação e os Municípios deveriam aplicar pelo menos 25% do volume de impostos por eles arrecadados.

Vale pontuar que a CF de 1988 em seu art. 213 determina que os recursos públicos devam ser destinados às escolas públicas, contudo nesse mesmo artigo permite que esses recursos possam ser direcionados para as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas para a aquisição de bolsas de estudos para as etapas do ensino fundamental e médio permitindo com isso a transferência de recursos destinados para a educação pública para a iniciativa privada.

### **Vinculação de percentual do PIB na educação**

Em relação ao investimento público na educação a CF determinou um percentual mínimo para vinculação à área da educação. Na Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010 foi sugerido uma porcentagem no valor de 10%, contudo o referido valor não foi aprovado, ficando como meta a utilização de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) com a perspectiva de alcançar os 10% nos próximos Planos Nacionais de Educação.

Também coube a CF de 1988, determinar a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) e neste documento foi instituído como fonte de investimento na educação um percentual do PIB. Vale destacar que a essência do Plano Nacional de Educação (PNE), teve sua origem no Manifesto dos Pioneiros da Educação, publicado em 1932, que apresentava os principais problemas da educação pública brasileira (SAVIANI, 2010).

Em relação ao I PNE que abrangeu o período de 2001 a 2011, aprovado pela Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001, o mesmo foi aprovado com diversos vetos do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em especial o artigo que previa a relação dos investimentos públicos na educação com o PIB (HELENE, 2013). Com isso a



meta referente a elevação gradual da porcentagem do PIB para que pudesse atingir o patamar de 7% foi esvaziada, e o I PNE não estabeleceu uma meta para a elevação do PIB como mecanismo de financiamento da educação (AMARAL, 2011).

Em relação ao II PNE (2014 – 2024), o mesmo foi aprovado por meio da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, no auge das disputas eleitorais pelo cargo de presidente da República do Brasil (DOURADO, 2017). O contexto histórico que influenciou a aprovação do II PNE também influenciou a aprovação da Emenda 95/2016 com muito mais velocidade. Com isso fica evidente que a disputa pelo fundo público da educação conta com diversos desafios, sobretudo a resistência dos governos em implementar Leis que garantam um aporte de recursos suficientes para a realidade educacional.

No II PNE, foi estabelecida a Meta 20 que definiu a aplicação percentual de recursos públicos na educação em relação ao PIB como forma de financiamento e ainda a ampliação progressivamente do investimento público na educação até atingir o patamar mínimo de 7% do PIB (DOS SANTOS MACIEL, 2012). No estabelecimento do II PNE por meio da Emenda Constitucional n°. 59 também ficou estipulado como deveria ser o percurso em relação ao aumento da porcentagem do PIB para se atingir os investimentos tão sonhados dos 10% do referido recurso na educação.

No entanto, enquanto o II PNE propõe aumento progressivo de recursos públicos para que a educação pública pudesse atingir 7% do PIB até o ano de 2019 e, até 2025, no mínimo 10%, a EC 95/2016 estabelece limites aos gastos do Governo Federal, incidindo também sobre o aporte de recursos da educação pública (NOGUEIRA; TAVARES, 2020).

Com isso, diante da dinâmica atual da economia do nosso País, a busca por esses 10% se mostra cada vez mais distante de ser alcançado.

### **Gasto médio por aluno na educação do Brasil**

Ao se comparar a evolução dos gastos com a área da educação levando em conta o percentual do PIB de acordo com os dados do relatório anual publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), observa-se que o Brasil teve um aumento expressivo nesses gastos entre 2000 e 2008 chegando a 5% do PIB. Mesmo

assim esses investimentos estão abaixo da média dos países que fazem parte da OCDE que apresentaram um investimento na ordem de 6% do PIB.

Mesmo com os avanços em relação aos investimentos públicos destinados à educação o que levou o Brasil a uma maior proximidade com a média dos investimentos observados nos Países membros da OCDE, se faz necessário pontuar que para se atingir os desafios propostos pelo II PNE não é suficiente para o Brasil alcançar somente a média referente aos investimentos dos países mais ricos, pois estes já apresentam um sistema educacional estruturado e acima de tudo consolidado. Os esforços para o Brasil se tornam muito mais complexos nesse sentido, tendo em vista que muitas escolas ainda apresentam problemas estruturais, fazendo com que o nosso sistema educacional apresente muitas fragilidades.

Outro ponto relevante a ser comparado, diz respeito ao gasto público anual por estudante nos diferentes níveis da educação. A diferença em relação aos valores relacionados à educação infantil é vergonhoso, sendo que a média anual da OCDE é superior a US\$ 6.000 por aluno. No Brasil o gasto unitário não ultrapassa o valor de US\$ 2.000 ao ano, sendo este o menor valor encontrado dentre os países selecionados pela instituição (AMARAL, 2011).

Esse investimento baixo e até mesmo vergonhoso, por aluno, na educação brasileira se repete em outras etapas da educação como no ensino fundamental e médio, onde os gastos com alunos por ano ficam em torno dos mesmos US\$ 2.000, no entanto as médias da OCDE são ainda mais elevadas ficando em torno de US\$ 7.000 e próximo de US\$ 9.000, respectivamente.

Somente na educação superior é que se observa um maior gasto por aluno no Brasil, em decorrência da inclusão dos custos com pesquisa, aposentados e pensionistas e hospitais universitários vinculados às Universidades Federais. Com isso, o valor unitário pode chegar em torno dos US\$ 11.000, fazendo com que esse valor fique mais próximo da média da OCDE, que é de quase US\$ 14.000 por estudante/ano, contudo se for apontado somente os valores que são investidos puramente no aluno é possível que esse investimento seja reduzido pela metade.

Conforme Amaral (2011) no que se refere o aumento global dos gastos com educação os investimentos por aluno anualmente nas diferentes etapas da educação básica

permanecem inferiormente abaixo da média dos países que fazem parte da OCDE e ainda abaixo das médias dos países latino-americanos como Chile, Argentina e México.

Atualmente a estrutura de financiamento da educação permitiu uma pequena ampliação do gasto de 4,01% para 4,98% do PIB, sendo suficiente apenas para a manutenção do que se tem e ainda possibilitou alguns avanços no atual nível educacional brasileiro.

No Brasil, o aporte de recursos públicos destinados para a área da educação encontra-se distante do que seria necessário para a redução dos desafios apresentados, sendo que os investimentos mínimos não apresentam mudanças significativas e acima de tudo visíveis por parte da população que apresenta maior fragilidade social.

Os debates relacionados às políticas públicas para a educação e as possíveis alternativas para a aplicação de valores mais elevados nessa área não irá ocorrer de maneira automática e sim mediante o reconhecimento de que essa área deve ser tratada como prioridade não só por aqueles que defendem uma educação pública de qualidade e sim por toda a sociedade, lutando em defesa de uma nova estrutura que se permita um maior aporte financeiro para todos os níveis dessa área.

## **Discussão**

Em 2018 no Brasil 47,4% das pessoas de 25 anos ou mais haviam completado pelo menos a educação básica obrigatória, ou seja, 52,6% não chegaram a concluir o ensino médio, o equivalente a 70,3 milhões de pessoas, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2018).

Os dados mais recentes sobre o financiamento do ensino público no Brasil evidenciam a estagnação dos investimentos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) na Educação Básica desde 2012.

Já os investimentos em Educação Superior apresentaram aumento de 0,2% do PIB entre 2014 e 2015, contribuindo para que o gasto público total passasse de 6,0% para 6,2% do PIB nesse período. Também merece destaque o recuo real do investimento per capita na Educação Básica, em todas as etapas, mas especialmente no Ensino Fundamental.

Como um todo, o orçamento do Ministério da Educação teve redução de 11,7% entre 2014 e 2018: de R\$ 117,3 bilhões para R\$ 103,5 bilhões. O ensino superior, a educação básica e o ensino profissional sofreram maior redução. Na Tabela 1 são apresentadas as porcentagens referentes à redução dos investimentos em cada uma das áreas e os respectivos valores em bilhões.

**Tabela 1:** Redução dos investimentos na educação no período 2014-2018

Fases do Ensino	Redução dos Investimentos em %	Valores em Bilhões	
		2014	2018
Educação Básica	-19,3%	36,2	29,3
Ensino Profissional	-27,6%	16,4	11,9
Ensino Superior	-15,0%	39,2	33,4

**Fonte:** SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal). (Despesas primárias pagas no exercício, inclusive restos a pagar; valores corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo).

Como é possível observar os valores relativos ao investimento em educação já não era suficiente para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, com a redução desses investimentos podemos afirmar que a educação irá se distanciar cada vez mais do que é preconizado pela CF de 1988, como uma educação de qualidade.

Por um lado é possível observar uma redução em relação aos investimentos na educação por parte do MEC, por outro lado observamos um aumento dos gastos da educação com seu setor previdenciário. Esses gastos são dependentes diretos das receitas destinadas a educação. E não estamos aqui apontando a previdência como a causadora dos problemas relacionados à educação. De acordo com dados do SIAFI no período de 2014-2018 houve um aumento de 5,7% nas despesas relacionadas à previdência social e o MEC não considera esses gastos no momento dos investimentos em educação.

O documento final da CONAE (2010) apontava a necessidade de um aumento do aporte de recursos públicos para o financiamento da educação, contudo as políticas do Governo Federal percorreram outra direção.

Analisando o II PNE e a conjuntura atual do Brasil é possível afirmar que os problemas apresentados pela área da educação não serão alterados na próxima década, como preconiza a meta 20 do referido documento, a qual trata em especial da ampliação do

investimento público para a educação, de maneira progressiva até atingir 7% do PIB em 2020. Em situação normal o Brasil já sinalizava grande dificuldade em atingir a meta 20 do II PNE, no entanto, com a crise de saúde que assola o mundo essa meta se colocou cada vez mais distante dos nossos horizontes.

Conforme aponta De Souza Lima (2012), o Governo Federal com essas negativas em relação ao aumento do percentual do PIB estava e está muito mais preocupado com o pagamento dos juros e amortização da dívida pública, pois em 2010 a União utilizou 44,93% do orçamento geral para o pagamento dos juros e amortização da dívida pública e para a área da educação foi utilizado somente 2,89% deste orçamento.

Segundo a mesma autora, em relação ao II PNE o mesmo seguirá a mesma lógica do anterior, pois os valores alocados para a educação com base no percentual do PIB são ínfimos quando comparado aos valores atribuídos para cada um dos alunos.

Os estudos referentes às políticas públicas de utilização somente do percentual do PIB como referência para justificar os valores deslocados para o financiamento da educação se torna frágil, pois segundo Amaral (2011) a utilização somente dessa variável é um risco tendo em vista que se faz necessário verificar o valor do PIB do País; qual o percentual do referido PIB está sendo destinado para a educação e por fim qual a quantidade de alunos a serem atendidos pela rede de ensino (quantidade de pessoas do país que estão em idade educacional).

Em relação ao número de pessoas em idade educacional, Amaral (2011) define que os Países que apresentarem uma população em idade educacional superior a 30% da sua população total terão maiores desafios para a melhora da qualidade da educação, pois segundo o autor, quanto menor for o número de pessoas em idade educacional, maior serão os investimentos aplicados individualmente. Como não é possível aumentar o PIB do País rapidamente e tampouco aumentar o percentual do PIB destinado à educação, o ideal é diminuir o número de pessoas em idade educacional, e isso a própria dinâmica social irá promover.

Dessa forma o Brasil não apresenta mecanismos para aumentar o valor do seu PIB. Não consegue aumentar o percentual do PIB a ser disponibilizado para a educação. O que

lhe resta é aguardar que a própria dinâmica da sociedade promova uma redução no número de pessoas que esteja em idade educacional.

Com base nisso Amaral (2011) apresenta uma projeção em que o Brasil somente irá atingir a marca de 30% da população total em idade educacional no ano de 2030, sendo este período correspondente ao final do II PNE, com essa marca o Brasil estará dentre os países que apresentam menores desafios relacionados à educação. Tal situação ocorrerá naturalmente, pela própria dinâmica populacional, o que irá contribuir para a redução dos problemas educacionais brasileiros.

O estabelecimento de um recurso mínimo de gastos com a educação por meio da vinculação constitucional propiciou a intenção de oferecer aportes crescentes de recursos para essa área (MELCHIOR, 1997). A retirada dessa vinculação coloca a educação à mercê das alterações políticas implementadas por seus dirigentes que poderão direcionar o orçamento a outras áreas que ao seu juízo possam melhor representar as suas concepções e projetos.

Segundo Farenzena (2001) a contramão da vinculação decorre do fato da mesma estar intimamente associada à receita de tributos, sendo esse a maior fonte de recursos da educação, estando condicionada às flutuações da economia e das políticas fiscais colocadas em prática pelos Governantes.

Como exemplo, podemos citar o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que é um organismo do MEC que desenvolve programas e ações relacionadas à Educação Básica em apoio aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Os recursos do FNDE sofreram de 2014 a 2020, redução na ordem de R\$ (-20) bilhões, o que comprometeu o desenvolvimento de diferentes ações na área da educação.

A falta de crescimento econômico do País, as autorizações de renúncias fiscais e os mecanismos que impedem a incidência dos percentuais mínimos na área da educação são situações que promovem sérios problemas em relação ao planejamento e conseqüentemente execuções orçamentárias nessa área, em qualquer que seja o nível governamental (FARENZENA, 2001, p. 70-71).

A aprovação em tempo recorde (seis meses) da EC 95/2016, considera os investimentos na educação como despesas primárias, com isso a referida EC torna-se um

outro obstáculo para a ampliação de investimento público, conforme preconiza a Meta 20 do II PNE.

A falta de ampliação dos investimentos em especial na educação nos distância cada vez mais do princípio constitucional que defende uma educação de qualidade, gratuita e para todos.

### **Conclusão**

A vinculação de recursos públicos para a área da educação, levando em conta os períodos de descontinuidade, assumiu valores percentuais crescentes sendo que essa maior vinculação foi observada na promulgação da atual CF de 1988.

Mesmo com os avanços em relação aos investimentos públicos destinados à educação se faz necessário pontuar que para se atingir a meta 20 do II PNE é necessário aumentar os recursos financeiros, pois nosso sistema educacional apresenta muitas fragilidades.

O congelamento dos gastos públicos implementado pela Emenda 95/2016 impede que a União, detentora de maior capacidade financeira, possa investir com maior qualidade na educação pública.

O orçamento do Ministério da Educação constantemente vem sofrendo redução orçamentária, evidenciando com isso a estagnação dos investimentos na Educação Básica desde 2012. A manutenção dos valores do percentual do PIB por conta do Governo Federal, evidencia claramente a sua maior preocupação com o pagamento dos juros e amortização da dívida pública do que com o desenvolvimento da educação do País.

A falta de crescimento econômico, as autorizações de renúncias fiscais e os mecanismos que impedem a incidência dos percentuais mais elevados para a área da educação são situações que promovem sérios problemas em relação ao planejamento e consequentemente execuções orçamentárias para a referida área.

## Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. Os desafios do financiamento da educação brasileira até 2050: o Brasil possui condições para um salto educacional. *Cadernos ANPAE*, v. 9, p. 20, 2010.

AMARAL, Nelson Cardoso. O novo PNE e o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB. III Seminário Brasileiro de Educação. *CEDES*, v. 28, 2011. Disponível em: <http://files.adrianonascimento.webnode.com.br/200000209-bba1cbc9ba/Amaral,%20Nelson%20Cardoso.%20O%20PNE%20e%20o%20Financiamet%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL, Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, 1961. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm). Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969. *In*: Diário Oficial da União, Brasília, 30 out. 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL Constituição da República Federativa do Brasil, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1960/11.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.



BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 1971. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-norma-pl.html>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 24, de 01 de dezembro de 1983 (estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino), Diário Oficial da União, 1983. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc24-83.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc24-83.htm). Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília-DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em 30 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, v. 134, n. 248, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jan. 2001.

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10172-9-janeiro-2001-359024-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 05 abr. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Projeção da população do Brasil por sexo e idade: 1980-2050 – Revisão 2008. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=284787>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº. 59, de 11 de novembro de 2009. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 13 nov. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm). Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. CONAE-2010 – Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. (Documento Final). Brasília: MEC, 2010. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010\\_doc\\_final.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf). Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Pesquisa nacional por amostra de domicílio contínua 2016-2018, CONTÍNUA, PNAD. Educação. 2016. Rio de Janeiro, IBGE, 2018. Disponível em:

[https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/08933e7cc526e2f4c3b6a97cd58029a6.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/08933e7cc526e2f4c3b6a97cd58029a6.pdf). Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. *Diário Oficial União*, 2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12858-9-setembro-2013-777015-publicacaooriginal-141068-pl.html>. Acesso em: 05 mai. 2020.

BRASIL. CAMARA DOS DEPUTADOS. Execução Orçamentária da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: 03 jun. 2022.

BRASIL. CAMARA DOS DEPUTADOS. Execução Orçamentária da União. 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 de jun. de 2014 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 02 jul. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso: 06 jul. 2022.

CELLARD, André. *A Análise Documental*. In: POUPART, J. et al. (Orgs.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de financiamento da educação superior—análise dos Planos Nacionais de Educação pós-constituição/1988. *Revista Eletrônica de Educação*, v. 8, n. 1, p. 43-55, 2014. Disponível em: <http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/1009>. Acesso em: 10 abr. 2020.

COSTA, Messias. *A educação nas constituições do Brasil: dados e direções*. Dp&A Editora, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação e a primeira Constituinte *Republicana*. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988*. 2. ed. Campinas, SP; Autores Associados, 2001.

DE REZENDE PINTO, José Marcelino. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Editora Plano, 2000.

DE SOUZA LIMA, Kátia Regina. A educação superior no plano nacional de educação 2011-2020. *Perspectiva*, v. 30, n. 2, p. 625-256, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2012v30n2p625>. Acesso em: 20 abr. 2020.

DOS SANTOS MACIEL, Willians Kaizer. Metodologia para o cálculo do indicador do Investimento Público em Educação em relação ao PIB de 2000 a 2010. Textos para discussão, n. 34, p. 30-30, 2012. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/td/article/view/3862>. Acesso em 25 abr. 2020.

DOURADO, Luiz Fernando. PNE 2014/2014: Avaliações e perspectivas de um plano de Estado. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). *Plano nacional de educação – PNE 2014/2024: Avaliação e perspectivas*. Campinas: Mercado de Letras, 2017.

FARENZENA, Nalú. *Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal: 1987-1996*. 2001. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/24>. Acesso em: 10 mai. 2020.

HELENE, Otaviano. *Um diagnóstico da educação brasileira e de seu financiamento*. Campinas: Autores Associados, 2013.

HORTA, José Silvério Baía. *A educação no Congresso Constituinte de 1966-67*. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas Constituintes brasileiras 1823-1988*. 2.ed. Campinas, SP; Autores associados, 2001.

NOGUEIRA, Silvia Cristina Conde; TAVARES, Darlyng Maria Gomes. A relação conflituosa entre a Meta 20 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e a Emenda Constitucional 95/2016. *FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação*, v. 10, 2020. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/93645>. Acesso em: 16 jul. 2022.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas- SP: Autores Associados, 1997.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes. *Tradição e modernidade na educação: o processo constituinte de 1933-34*. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas Constituintes brasileiras 1823-1988*. 2. ed. Campinas, SP; Autores Associados, 2001. p. 119-138.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. *Educação & Sociedade*, Campinas, ano XX, n. 69, dez. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a06v2069.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2020.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-412, maio/ago. 2010.

TANNO, Cláudio Riyudi. *Orçamento da Educação: Riscos de compressão das despesas não asseguradas pela PEC Nº 241/2016*. Estudo Técnico 22/2016 – CONOF / CD. out. 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21agopublicado.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2022.

Recebido em: 23 mar. 2021

Aceito em: 30 mai. 2022