



ASSEGURAR A QUALIDADE E A EQUIDADE NAS CONDIÇÕES DE OFERTA DA EDUCAÇÃO BÁSICA: ANÁLISE DO OBJETIVO 18 DO PL Nº 2.614/2024 – NOVO PNE*

Marcelo Lopes de Souza^I

Fabiana de Assis Alves^{II}

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6994>

RESUMO

Este estudo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 18 do Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024, considerando sua atual etapa de tramitação no Congresso Nacional. Seu propósito é contribuir para a discussão de aspectos conceituais e técnicos envolvidos na concepção, no cálculo e na análise de possíveis indicadores de monitoramento. O Objetivo 18 trata do financiamento da educação, com o propósito de assegurar a qualidade e a equidade nas condições de oferta da educação básica. O estudo ressalta que o conjunto de metas que compõe esse Objetivo representa avanços em relação à

* Este artigo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 18 do Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024, considerando sua atual etapa de tramitação no Congresso Nacional. Seu propósito é contribuir para a discussão de aspectos conceituais e técnicos envolvidos na concepção, na modelagem, no cálculo e na análise de possíveis indicadores de monitoramento. Ressalta-se o caráter preliminar das análises, uma vez que o processo de efetiva definição dos indicadores só ocorrerá após a aprovação da Lei do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

^I Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mestre em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

^{II} Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mestre em Estatística pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e doutora em Economia pela Universidade Católica de Brasília (UCB).

Meta 20 do atual Plano Nacional de Educação (PNE), especialmente pela inclusão de metas voltadas ao investimento público por aluno e pelo estabelecimento de metas com referências adequadas de comparação, como o investimento por aluno em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* observado nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, principalmente, ao Custo Aluno Qualidade (CAQ). Apesar desses avanços, ainda persistem limitações para a definição dos indicadores de monitoramento. Uma primeira questão diz respeito ao escopo dos investimentos considerados na Meta 18.a. Enquanto ela utiliza o termo “ampliar o investimento público em educação”, o caput da Meta 20 do PNE atual se refere a “ampliar o investimento público em educação pública”. Considerou-se que o monitoramento atual com dois indicadores de gastos educacionais adequa essa questão. Outra recomendação importante é a necessidade de uma definição legal da metodologia de cálculo do CAQ, dada sua relevância para o monitoramento das metas de financiamento. Este artigo apresenta, ainda, a necessidade de ajuste técnico nos indicadores de gastos públicos em educação, atualmente calculados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para o monitoramento do PNE. Esses indicadores seriam mais adequadamente estimados com base nos valores liquidados, em vez de valores totais pagos, que incluem os restos a pagar pagos de despesas educacionais realizadas em anos anteriores. Embora essa mudança represente uma melhoria conceitual e operacional importante, ela não traz alterações significativas nos resultados dos indicadores.

Palavras-chave: financiamento da educação básica; Plano Nacional de Educação; equidade educacional; qualidade da oferta educacional.

INTRODUÇÃO

O tema do financiamento da educação, com garantia de qualidade e equidade, tem um lugar de destaque no ordenamento jurídico educacional brasileiro. A Constituição Federal (CF) de 1988 determina que a União deve aplicar pelo menos 18% de sua receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), enquanto os Estados, o Distrito Federal (DF) e os Municípios, 25% (CF, art. 212). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996 (arts. 70 e 71), estabelece, por sua vez, quais gastos podem ser considerados MDE. A educação tem, portanto, um investimento mínimo (por ente governamental) garantido constitucionalmente. Contudo, como cada ente tem valores diferenciados de recursos disponíveis, o investimento em educação ainda varia muito por ente federado, mesmo com o Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que promove uma importante redistribuição de recursos dentro de cada estado e conta com as complementações da União – Valor Anual por Aluno (VAAF), Valor Anual por Aluno Total (VAAT) e Valor Anual por Aluno Resultado (VAAR) –, as quais desempenham um papel fundamental para garantir um valor mínimo por estudante para os entes com menor disponibilidade de recursos.

Assim, a garantia de um investimento mínimo por ente é condição necessária, mas não suficiente para que todos os estudantes tenham oferta educacional de qualidade e equidade. A insuficiência de recursos e a desigualdade na capacidade de financiamento entre os entes são fatores que podem explicar o porquê de a oferta educacional não apresentar qualidade similar para todos. Outros fatores podem ser testados, dependendo da perspectiva de análise, mas dificilmente se pode negar que a insuficiência de recursos ou o subfinanciamento seja uma das razões para explicar a baixa qualidade da oferta educacional observada em muitos entes¹.

Desse modo, mesmo que a Constituição Federal tenha estabelecido, entre seus princípios, que o ensino deve ser ministrado com igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, bem como a garantia de padrão de qualidade (CF, art. 206), os Planos Nacionais de Educação — tanto o vigente (2014-2024), quanto o previsto no PL nº 2.614/2024 —, ainda têm o grande desafio de assegurar esses princípios, inclusive na definição de metodologia para elaboração de novos indicadores capazes de mensurar, de forma adequada, os objetivos almejados.

Neste artigo, a primeira seção trata do tema do financiamento da educação no PNE 2014-2024. Em seguida, discutem-se as metas do Objetivo 18 do PL nº 2.614/2024, estabelecendo, também, uma comparação com o atual PNE. A próxima seção apresenta uma proposta de indicadores para o monitoramento das metas do Objetivo 18 do PL nº 2.614/2024 e, em seguida, o ajuste técnico da forma de apuração dos indicadores de gastos públicos em educação com a utilização das despesas liquidadas. Por fim, são apresentadas as conclusões do artigo.

O TEMA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO PNE 2014-2024

A Lei nº 13.005/2014 (art. 2º, inc. VIII) definiu como uma de suas diretrizes a meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade. Então, o PNE 2014-2024 já estabelecia a necessidade de ampliação

¹ No livro *Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas* (SOUZA et al., 2021) são apresentados vários estudos sobre a desigualdade existente na capacidade de investimentos educacionais de estados e municípios, bem como contribuições para a construção da metodologia de cálculo do CAQ.

do investimento público em educação, e que ele assegurasse a qualidade e a equidade no ensino.

A Meta 20 do PNE definia, por sua vez, a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB no quinto ano de vigência da Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do plano (Lei nº 13.005/2014).

No documento *Linha de Base* (Brasil. Inep, 2015) e no *Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016* (Brasil. Inep, 2016) não foi criado indicador próprio para esse acompanhamento. Foi utilizado um *proxy*, o Indicador de Investimento Público Total em Educação, produzido pela Diretoria de Estatísticas Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Deed/Inep). Esse indicador é utilizado para fins de comparação internacional, seguindo as recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)².

Já no *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2016-2018* (Brasil. Inep, 2018), foram construídos indicadores próprios para monitorar a Meta 20 do PNE. Foi necessária a criação de dois indicadores: i) indicador de gasto público em educação pública; e ii) indicador de gasto público em educação.

A criação desses dois indicadores busca resolver uma aparente contradição existente entre o *caput* da Meta 20 e o parágrafo 4º do artigo 5º da Lei do PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014). No *caput* da Meta 20 consta “ampliar o investimento público em educação pública” de forma a atingir a meta intermediária da aplicação de 7% do PIB e de 10% do PIB ao final do decênio (Brasil, 2014, Meta 20). Por sua vez, o parágrafo 4º do artigo 5º do PNE lista um rol de despesas a serem consideradas como “investimento público em educação”, sem especificar que seriam investimentos em educação “pública”, como no *caput* da meta. Assim, o investimento público em educação deve abranger não só os gastos definidos no artigo 212 da Constituição Federal (CF) e os gastos regulamentados pelo artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Lei nº 11.494/2007), como também os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial, na forma do artigo 213 da Constituição Federal (Brasil, 2014, art. 5º, § 4º)³.

Desse modo, dado que o parágrafo 4º do artigo 5º do PNE define o investimento público “em educação” e não “em educação pública”, tal como o *caput* da meta, foi preciso diferenciar as despesas, criando, então, dois indicadores: um indicador de gasto público

² Detalhes sobre este indicador podem ser encontrados em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>.

³ Para uma discussão sobre os investimentos públicos em educação e as transferências ao setor privado, tendo como referência o conceito legal de gastos em manutenção e desenvolvimento da educação, consultar Tanno (2014).

em educação pública direcionado ao acompanhamento do *caput* da Meta 20 do PNE (Indicador 20A) e outro (Indicador 20B) para monitorar o gasto público em educação de forma mais ampla, incluindo os recursos aplicados no setor privado, conforme parágrafo 4º do artigo 5º do PNE.

Esses dois indicadores, gasto público em educação pública em proporção ao PIB (20A) e gasto público em educação em proporção ao PIB (20B), têm sido utilizados para monitorar a Meta 20 do PNE em todos os demais Relatórios (Relatórios de Monitoramento do PNE de 2018, 2020, 2022 e 2024).

Em termos de resultados, o gasto público em educação pública (20A) tem acompanhado o movimento do PIB e se mantido estável durante todo o período calculado, 2015 a 2022, em torno de 5% de participação em relação ao PIB (Gráfico 1). Em 2021, houve uma queda dessa participação para 4,5%, mas que foi logo recuperada em 2022, voltando ao patamar de 5% de participação do PIB (Brasil. Inep, 2024a, p. 466-467). O Gráfico 1 apresenta ainda os gastos agregados por ente federado e os resultados indicam que a participação é maior nos governos municipais, seguidos pelos governos estaduais e pelo governo federal. Além disso, em 2022, houve ampliação dos gastos educacionais em todos os entes, com destaque para os governos municipais.

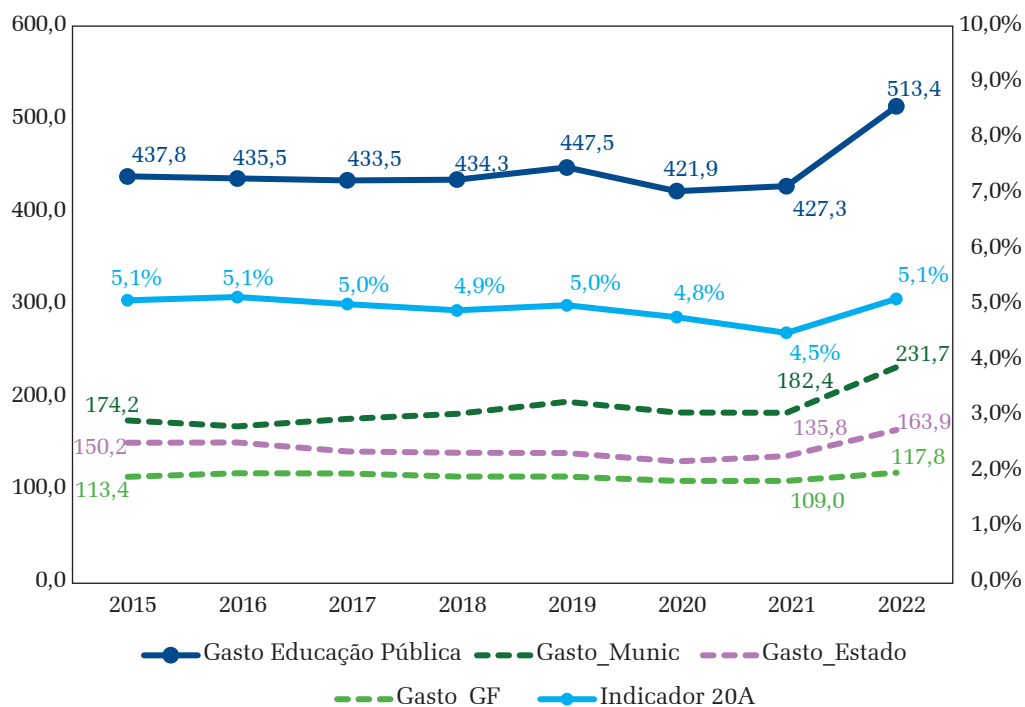


GRÁFICO 1

GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO PÚBLICA (EM R\$ BILHÕES)* TOTAL E DESAGREGADO POR ENTE E INDICADOR 20A (EM % DO PIB) – BRASIL – 2015-2022

Fonte: Brasil. Inep (2024, Meta 20).

Nota: * Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dez/2022.

Apesar de incluir mais despesas, o Indicador 20B (Gráfico 2) também apresentou tendência de estabilidade no período como um todo, no caso, em torno de 5,4% do PIB. Em 2022, contudo, a participação do gasto público em educação aumentou um pouco, chegando a 5,8% em relação ao PIB. Vale registrar que, em 2016, esse indicador já tinha chegado em 5,6%, e que, em 2022, houve um crescimento muito elevado dos subsídios do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), em comparação com toda a série histórica. Essa expansão representou 0,25% do PIB desse ano. Como o cálculo dos subsídios do Fies inclui o reconhecimento de garantias de operações financeiras ocorridas no passado, é esperado que em algum momento esses ajustes impactem mais em um ano, que em outros.

Quando se tem a necessidade de escolher apenas um dos indicadores, por se aproximar mais do *caput* da meta, o Inep tem apresentado o Indicador 20A, ampliação do investimento público em educação pública (Lei nº 13.005/2014, Meta 20).

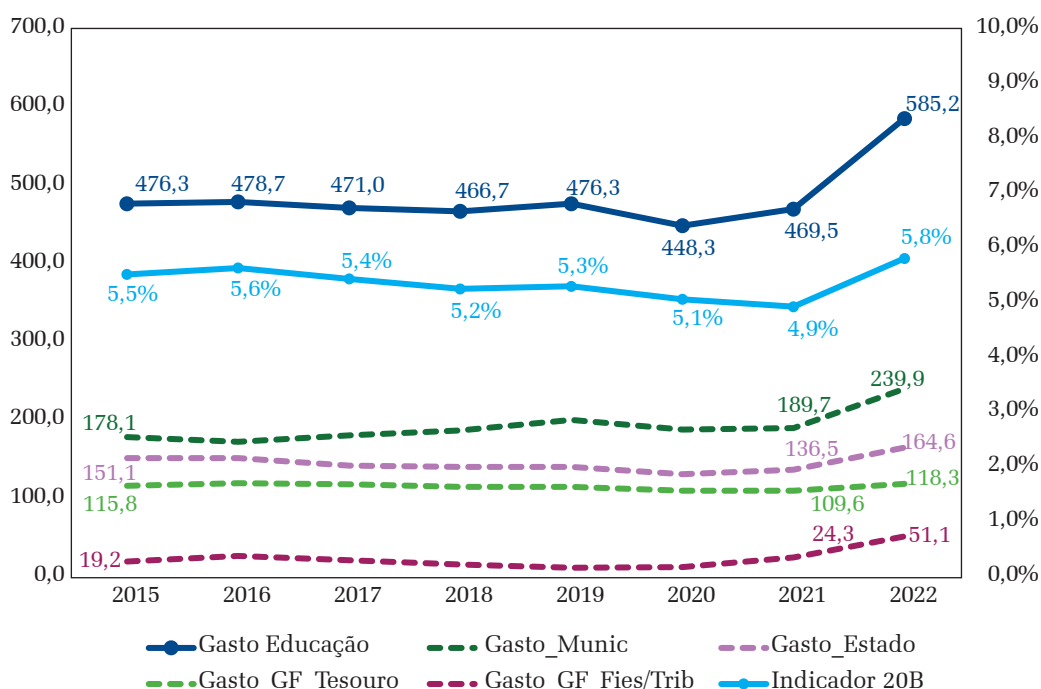


GRÁFICO 2

GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO (EM R\$ BILHÕES)* TOTAL E DESAGREGADO POR ENTES E INDICADOR 20B (EM % DO PIB) - BRASIL - 2015-2022

Fonte: Brasil. Inep (2024, Meta 20).

Nota: * Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dez/2022.

AS METAS DO OBJETIVO 18 DO PL Nº 2.614/2024

A proposta de Projeto de Lei do próximo Plano Nacional de Educação mantém uma perspectiva similar à do PNE vigente, mantendo a meta relativa à ampliação do investimento público em educação em relação ao PIB. Além disso, adiciona novas metas que visam ampliar o gasto público por estudante e reduzir as desigualdades no investimento educacional e nas condições de oferta de infraestrutura escolar, avançando, assim, para um maior detalhamento das metas a serem atingidas no financiamento da educação. O texto apresentado no PL se organiza com a seguinte proposta:

QUADRO 1

OBJETIVO 18 E SUAS METAS NO PL Nº 2.624/2024

Objetivo	Assegurar a qualidade e a equidade nas condições de oferta da educação básica
Metas	a. Ampliar o investimento público em educação, de modo a atingir o equivalente a 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) até o sexto ano de vigência deste PNE, e 10% (dez por cento) do PIB até o final do decênio, em consonância com o que estabelece o art. 214, <i>caput</i>, inc. VI, da Constituição. b. Alcançar o investimento por aluno em educação básica como percentual do PIB <i>per capita</i> equivalente à média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) até o quinto ano de vigência deste PNE, e o equivalente ao Custo Aluno Qualidade (CAQ), previsto no art. 211, § 7º, da Constituição, até o final do decênio. c. Equalizar a capacidade de financiamento da educação básica entre os entes federativos, com base no CAQ, tendo como referência o padrão nacional de qualidade, conforme previsto no art. 211, § 7º, da Constituição. d. Reduzir as desigualdades nas condições de oferta da infraestrutura escolar, de modo a atender ao padrão nacional de qualidade pactuado na forma prevista no art. 211, § 7º, da Constituição.

Fonte: Elaboração própria.

Esta seção apresenta uma análise comparativa entre as metas do PNE vigente e aquelas propostas no Projeto de Lei para o próximo Plano Nacional de Educação. Nesse sentido, o Quadro 2 traz a comparação entre os textos de ambos os documentos.

QUADRO 2

COMPARATIVO ENTRE O TEXTO DA LEI Nº 13.005/2014 E O PL Nº 2.614/2024

Lei nº 13.005/2014	Projeto de Lei nº 2.614/2024
Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.	18.a. Ampliar o investimento público em educação, de modo a atingir o equivalente a 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) até o sexto ano de vigência deste PNE, e 10% (dez por cento) do PIB até o final do decênio, em consonância com o que estabelece o art. 214, <i>caput</i>, inc. VI, da Constituição. 18.b. Alcançar o investimento por aluno em educação básica como percentual do PIB <i>per capita</i> equivalente à média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) até o quinto ano de vigência deste PNE, e o equivalente ao Custo Aluno Qualidade (CAQ), previsto no art. 211, § 7º, da Constituição, até o final do decênio. 18.c. Equalizar a capacidade de financiamento da educação básica entre os entes federativos, com base no CAQ, tendo como referência o padrão nacional de qualidade, conforme previsto no art. 211, § 7º, da Constituição. 18.d. Reduzir as desigualdades nas condições de oferta da infraestrutura escolar, de modo a atender ao padrão nacional de qualidade pactuado na forma prevista no art. 211, § 7º, da Constituição.

Fonte: Elaboração própria.

A Meta 18.a. da Proposta do novo PNE é similar à Meta 20 do atual PNE. Uma diferença é que a Meta 18.a. não incluiu em seu *caput* a qualificação de investimento público em educação “pública”, tal como foi feito na Meta 20 do atual PNE. Outra diferença é que a meta intermediária foi estabelecida para ser cumprida até o sexto ano de vigência, enquanto no atual PNE, era no quinto ano.

Do ponto de vista de metodologia de cálculo, ao não especificar o investimento em educação “pública”, a Meta 18.a. pode gerar, novamente, a necessidade de interpretação de quais gastos deveriam ser incluídos. Sobre isso, ao contrário do PNE atual, não há uma lista de exceções de investimentos privados a serem incluídos. Em todo o caso, do ponto de vista do cálculo, como a Meta 20 já é calculada com dois indicadores de investimentos, um em educação e outro em educação pública, já existe um acúmulo de conhecimento sobre essa temática. A prorrogação do prazo da meta intermediária é uma decisão política que depende de como se dará o ritmo de crescimento dos gastos e se essa prorrogação faz sentido, observado o ritmo apresentado nos Gráficos 1 e 2.

Já os Objetivos 18.b. e 18.c. representam uma desagregação necessária da atual meta de ampliação do investimento público em educação. O Brasil é um País muito desigual também do ponto de vista do investimento público em educação (Alves & Souza, 2021). Assim, embora a meta de ampliação do gasto em educação em relação ao PIB seja importante — pois traduz o esforço financeiro em prol da área —, ela não garante, por si só, a expansão dos recursos. Em um cenário de queda do PIB, por exemplo, mesmo com estagnação dos investimentos em educação, haveria aumento desse indicador sem efetiva ampliação de recursos. Nesse sentido, a incorporação de metas de investimento por estudante e de redução das desigualdades entre os entes federados, tanto no financiamento quanto nas condições de infraestrutura escolar, representa um avanço importante para assegurar maior volume de recursos destinados à educação. Além disso, o nível de investimento deve ser desagregado, para que se possa monitorar a real dimensão dos níveis de investimento para o público-alvo desejado. Outras desagregações também são necessárias, como por etapas e modalidades, mas o estabelecimento de valores por aluno já é um avanço significativo.

Outro importante avanço deste PL foi trazer referências para se comparar os níveis de investimento por alunos. A Meta 18.b. estabelece que o investimento por aluno em educação básica como percentual do PIB *per capita* deve ser equivalente à média dos países da OCDE até o quinto ano de vigência deste PNE. Em outras palavras, o investimento por aluno em educação básica em relação ao PIB *per capita* deverá atingir o mesmo patamar observado para os países mais ricos, num prazo de cinco anos, o que constitui, uma importante referência no âmbito internacional.

Já ao final do Plano, o investimento por aluno da educação básica deve atingir valor equivalente ao Custo Aluno Qualidade (CAQ), conforme previsto no art. 211, § 7º, da Constituição Federal, uma referência nacional amplamente discutida por legisladores e pesquisadores da área. É muito importante essa comparação com o CAQ, pois ele representaria valores de investimentos que propiciaria condições adequadas de oferta educacional.

A Meta 18.c., por sua vez, representa um avanço adicional no que se refere à equidade e à oferta educacional de qualidade, ao buscar equalizar a capacidade de financiamento da educação básica entre os entes federativos, tomando como referência o CAQ. Desse modo, além de estabelecer metas de investimento, o Plano também aborda metas relacionadas à capacidade de investimento e à redução das desigualdades.

A Meta 18.d. aborda a redução das desigualdades nas condições de oferta da infraestrutura escolar, representando mais um avanço observado no projeto de Lei do novo PNE. Como essa temática não foi contemplada no PNE vigente, será necessário empenhar esforços para desenvolver os indicadores para o monitoramento dessa nova meta, os quais não serão discutidos ou apresentados neste artigo, pois demandarão um tempo maior para a construção metodológica e pactuação junto aos entes federados.

INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DAS METAS DO OBJETIVO 18 DO PL N° 2.614/2024

A partir das metas estabelecidas para o Objetivo 18, apresenta-se a possibilidade dos seguintes indicadores:

Indicador 18A.1: Investimentos públicos em educação em proporção ao PIB:

$$\text{Indicador 18A.1} = \frac{\text{Despesas liquidadas, gastos tributários, gastos com receitas parafiscais e subsídios, em educação}}{\text{Produto interno bruto do exercício}} \times 100$$

Indicador 18A.2: Investimentos públicos em educação pública em proporção ao PIB :

$$\text{Indicador 18A.2} = \frac{\text{Despesas Liquidadas em educação pública}}{\text{Produto interno bruto do exercício}} \times 100$$

Indicador 18B.1: Investimento público em educação básica por aluno da educação básica matriculado nas redes públicas e conveniadas em proporção ao PIB *per capita*:

$$\text{Indicador 18B.1} = \left(\frac{\frac{\text{Despesas liquidadas em educação básica}}{\text{Número de alunos da educação básica matriculados na rede pública e conveniada}}}{\frac{\text{Produto interno bruto}}{\text{População total}}} \right) \times 100$$

Indicador 18B.2: Investimento público em educação básica pública por aluno da educação básica matriculado nas redes estaduais e municipais públicas em proporção ao PIB *per capita*:

$$\text{Indicador 18B.2} = \left(\frac{\frac{\text{Despesas liquidadas em educação básica pública}}{\text{Número de alunos da educação básica matriculados na rede pública}}}{\frac{\text{Produto interno bruto}}{\text{População total}}} \right) \times 100$$

Indicador 18C.1: Número de redes estaduais/distrital, cujo VAAT é igual ou superior ao CAQ:

Indicador 18C.1 = Quantidade de redes estaduais/distrital, cujo VAAT é igual ou superior ao CAQ

Indicador 18C.2: Percentual de redes municipais, cujo VAAT é igual ou superior ao CAQ:

$$\text{Indicador 18C.2} = \frac{\text{Número de redes municipais, cujo VAAT é igual ou superior ao CAQ}}{\text{Total de redes municipais}} \times 100$$

Para que seja possível monitorar as Metas 18.b. e 18.c., além da definição do(s) indicador(es), é preciso que seja estabelecido o CAQ, uma vez que essa meta estabelece, que até o fim da vigência do plano, o investimento por aluno seja equivalente ao CAQ.

O CAQ é um valor de referência que expressa um padrão nacional de qualidade e deverá ser regulamentado com base nos termos do parágrafo 7º do artigo 211 da Constituição Federal.

Para o monitoramento do Objetivo 18.d., será fundamental a definição e a pactuação de um padrão de infraestrutura escolar que garanta uma oferta educacional de qualidade. A partir dessa definição, será possível avaliar o grau de adequação da infraestrutura em cada estabelecimento de ensino, além de identificar as desigualdades nas condições de oferta presentes no sistema público de ensino.

APURAÇÃO DOS INDICADORES DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO E EDUCAÇÃO PÚBLICA COM A UTILIZAÇÃO DOS VALORES LIQUIDADOS

No monitoramento do PNE atual, os indicadores de gastos públicos em educação pública (20A) e de gastos públicos em educação (20B) estão sendo apurados pelos valores informados pelos entes como despesas pagas, incluindo os restos a pagar pagos⁴. Essa escolha baseou-se no princípio de estimar o total de valores pagos em educação, em determinado ano, mesmo incluindo despesas executadas em outros exercícios financeiros.

Contudo, a escolha dessa fase da despesa para apuração dos indicadores de investimentos educacionais, apresenta dois grandes problemas: primeiro, a fase do pagamento, incluindo restos a pagar pagos, não é o critério mais aderente para

⁴ Para uma análise sobre as principais fases da despesa pública, consultar STN (2024, p. 103-106).

a apuração desejada; segundo, há a divergência em relação à etapa utilizada como referência principal para a aferição do Mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) (CF, art. 212).

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (STN, 2024, p. 103-106) define as três principais fases da despesa: o empenho, a liquidação e o pagamento. A utilização de qualquer uma dessas fases para o monitoramento do PNE pode ser adotada, pois representam etapas da execução da despesa pública (STN, 2024, p. 105). Contudo, para o objetivo em tela, a apuração do investimento público em educação, argumenta-se que a fase da liquidação guarda mais aderência.

O empenho consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico (STN, 2024, p. 105). Trata-se, portanto, da etapa inicial da execução, a reserva dos valores para determinado gasto. Entretanto, esse gasto pode não se realizar no ano corrente e até mesmo não se realizar (cancelamento), assim, nessa fase da despesa não há garantia de que essa despesa irá ocorrer.

Já o pagamento refere-se a entrega de numerário ao credor e deve ser efetuado após a regular liquidação da despesa (STN, 2024, p. 106). Nesse caso, a apuração pelo pagamento foge um pouco do objetivo central a ser analisado que é, justamente, se o bem ou serviço contratado foi prestado, não se já houve a transferência para o credor. Inclusive, uma despesa pode ser liquidada em um ano, e não ser paga nesse mesmo ano, como no caso dos restos a pagar processados.

Já os valores liquidados se aproximam mais do objetivo de apurar as despesas educacionais, pois é nessa fase que se verifica se o bem foi entregue ou o serviço prestado (STN, 2024, p. 106). Ao incluir no indicador o pagamento de restos a pagar pagos de despesas liquidadas em outro exercício, os atuais indicadores fogem do objetivo principal do monitoramento, que é verificar o investimento educacional em cada ano.

A etapa de liquidação também é a referência principal utilizada para o cálculo do atendimento do Mínimo Constitucional em MDE. Esse preceito constitucional é a principal referência legal sobre a aplicação dos recursos em educação.

A Constituição Federal, em seu artigo 212, determina que a União aplicará, anualmente, o mínimo de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25% da receita resultante de impostos, incluindo as transferências, na MDE. Contudo, nem a carta magna nem a LDB regulamentaram em qual etapa da despesa esse mínimo deveria ser aferido.

No caso do governo federal, o cálculo do mínimo constitucional tem sido realizado, ao longo do exercício, considerando as despesas liquidadas, sendo, ao final do exercício, acrescido, o montante inscrito em restos a pagar não-processados (STN, 2024, p. 10). A inscrição de restos a pagar é o ato contábil de transferir para

o ano seguinte, despesas empenhadas, mas não pagas, no exercício em que foram empenhadas, como restos a pagar. No caso das não processadas, são despesas empenhadas, que embora não tenham alcançado a fase da liquidação, por força de dispositivo legal, são consideradas gastos do exercício financeiro do empenho (STN, 2024, p. 10).

No caso dos indicadores do PNE, em que se objetiva verificar o valor investido em educação, em cada ano, o que importa são os valores liquidados anualmente, já que os restos a pagar não processados, ainda não representam bens ou serviços prestados e verificados pelos entes na educação, no referido ano.

Além da aderência conceitual/legal, a escolha da fase da despesa a ser considerada deve levar em conta as bases de dados disponíveis. Nesse caso, as três fases principais da despesa, do empenho, da liquidação e do pagamento, estão, em geral, presentes nas bases de dados. Contudo, a informação sobre restos a pagar não é homogênea entre as bases utilizadas, sendo de difícil acesso e tratamento em alguns casos. Importante destacar que para o computo dos indicadores que monitoram a Meta 20 do atual PNE são utilizadas muitas bases de dados, com destaque para o Tesouro Gerencial/Sistema integrado de Administração Financeira (Siafi), Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), Finanças do Brasil (Finbra)/STN e os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO).

Apesar de representar uma alteração conceitual relevante, seu impacto sobre os gastos públicos em educação é pequeno e praticamente não altera os Indicadores 20A e 20B, utilizados para monitorar a Meta 20 do PNE vigente. Uma primeira forma de notar o efeito dessa troca é sobre a participação de cada um dos entes governamentais no total de recursos gastos em educação.

O Gráfico 3 mostra a participação dos entes nos gastos públicos em educação pública (Indicador 20A) considerando a fase de pagamento (linhas pontilhadas), incluindo restos a pagar pagos, e liquidação (linhas contínuas). Não há alteração importante no movimento de participação dos entes no Indicador 20A. Praticamente não há mudança para os municípios, que continuam com a maior e crescente participação (chegando, em 2022, a 45,5%). Os governos estaduais continuam com a segunda maior participação, mas caindo de 36%, em 2015, para 33,2%, em 2022. No critério anterior, de pagamento, a participação dos estados era de, aproximadamente, 32%, no final do período. Esse aumento de cerca de 1,3 pontos percentuais (p.p.) é explicado, em certa medida, pela pequena queda na participação do governo federal, de 22,9% para 21,4%. Contudo, essas variações são marginais e não alteram a interpretação sobre a participação dos entes nos gastos em educação pública, conforme se observa no Gráfico 3.

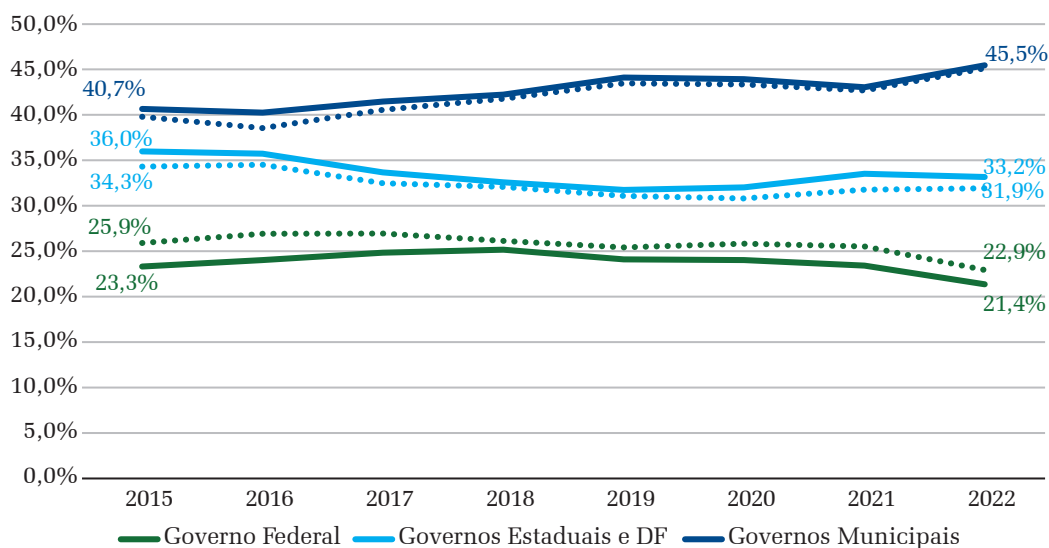


GRÁFICO 3

PARTICIPAÇÃO DOS ENTES GOVERNAMENTAIS NOS GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO PÚBLICA (EM %) - BRASIL - 2015-2022

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Siope (Brasil. FNDE, [s.d.]); Brasil. Finbra (Brasil. STN, [s.d.]); Tesouro Gerencial (Brasil, STN, [s.d.]); Secretarias de Estado da Fazenda (2015-2022) de Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Norte (2018 - 2020), Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (2019 - 2022) e Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal (2018 - 2022).

Notas: * Em destaque (linhas contínuas) a partição feita com base nas despesas liquidadas e as linhas pontilhadas representam a partição com base nas despesas pagas, incluindo restos a pagar pagos.

** Os dados referentes ao período entre 2015 e 2020 foram calculados a partir de bases de dados enviadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em março de 2022. Já para os anos de 2021 e 2022 as bases foram enviadas em novembro de 2023.

Também não há alteração importante no movimento de participação dos entes no Indicador 20B, considerando os dois critérios de análise (Gráfico 4). Os municípios continuam com a maior e crescente participação, chegando a 41,3%, em 2022. Já o governo federal está se aproximando da participação dos estados, em qualquer um dos critérios. A participação desses entes está próxima de 28,5%.

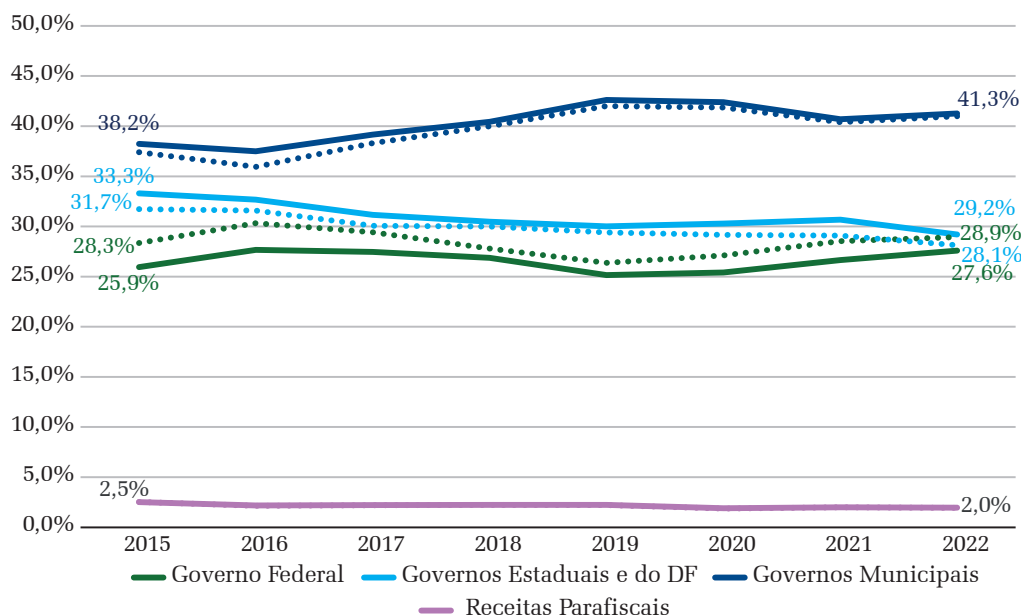


GRÁFICO 4

**PARTICIPAÇÃO DOS ENTES NOS GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO (EM %)
- BRASIL - 2015-2022**

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Siope (Brasil. FNDE, [s.d.]); Brasil. Finbra (Brasil. STN, [s.d.]); Tesouro Gerencial (Brasil, STN, [s.d.]); Secretarias de Estado da Fazenda (2015-2022) de Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Norte (2018 - 2020), Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (2019 - 2022) e Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal (2018 - 2022), Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2021 – Série 2019 a 2024. (Brasil. RFB (2022); Orçamento de Subsídios da União, 7ª Edição (Brasil. MPO (2023); Relatórios de Acompanhamento da Gratuidade SENAI, SENAC, SESI, SESC (2015 a 2022).

Notas: * Em destaque (linhas contínuas) a partição feita com base nas despesas liquidadas e as linhas pontilhadas representam a partição com base nas despesas pagas, incluindo restos a pagar pagos.

** Os dados referentes ao período entre 2015 e 2020 foram calculados a partir de bases de dados enviadas pelo FNDE em março de 2022. Já para os anos de 2021 e 2022 as bases foram enviadas em novembro de 2023.

Quando se considera a evolução dos indicadores de gastos públicos em educação de maneira agregada, sem considerar as diferenças entre os entes, o efeito da melhoria conceitual na apuração é ainda menor. Não havendo praticamente diferença nos Indicadores 20A e 20B nos dois critérios de apuração das despesas (Gráficos 5 e 6, em que a linha tracejada foi calculada com base nas despesas pagas e a linha contínua com base nas despesas liquidadas). No caso do Indicador 20A, apresentado no Gráfico 5, apesar de haver uma mudança de 0,1 p.p., em 2022 (de 5,1% para 5%), na verdade, essa diferença é de apenas 0,04 p.p., sem efeito de mudança avaliativa, portanto.

As diferenças em termos de valores de investimentos educacionais, sem a comparação com o PIB, como nos Indicadores 20A e 20B, também são muito pequenas. Durante todo o período, 2015 a 2022, os valores gastos em educação pública e em educação liquidados foram, em média, 0,8% menores do que os valores considerados na fase do pagamento, incluindo os restos a pagar pagos. A maior diferença percentual foi observada em 2020, quando os gastos liquidados em educação pública e em educação ficaram 2% abaixo. Como mencionado, essas variações não chegam a impactar os Indicadores 20A e 20B. Os valores detalhados podem ser consultados no Apêndice 1.

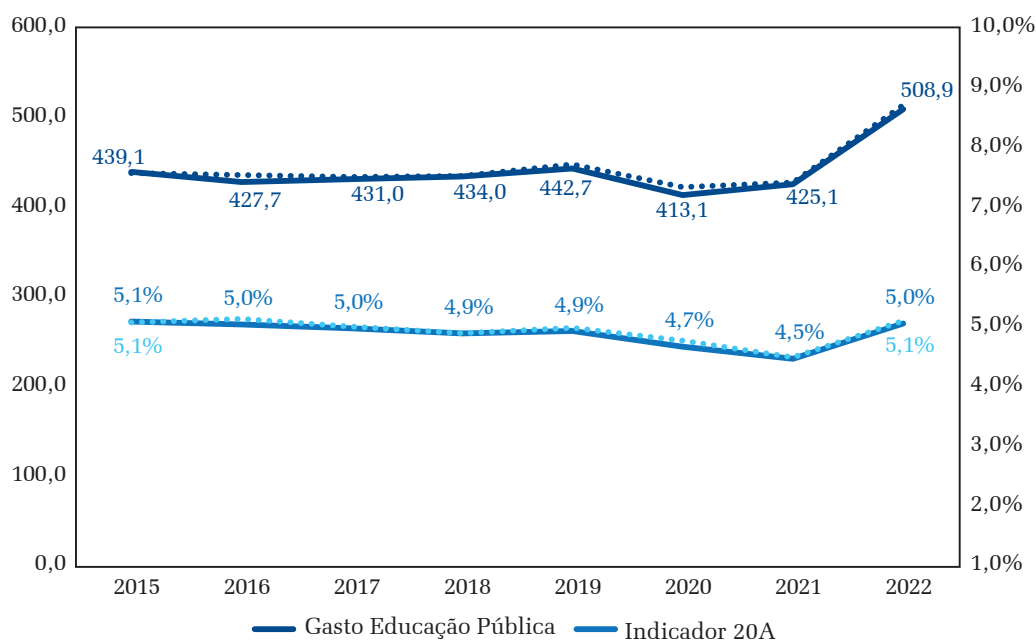


GRÁFICO 5

**GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO PÚBLICA (EM R\$ BILHÕES)* TOTAL
E INDICADOR 20A (EM % DO PIB) - BRASIL - 2015-2022**

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Siope (Brasil. FNDE, [s.d.]); Brasil. Finbra (Brasil. STN, [s.d.]); Tesouro Gerencial (Brasil, STN, [s.d.]); Secretarias de Estado da Fazenda (2015-2022) de Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Norte (2018 - 2020), Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (2019 - 2022) e Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal (2018 - 2022).

Notas: * Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dez/2022

** Em destaque (linhas contínuas) a partição feita com base nas despesas liquidadas e as linhas pontilhadas representam a partição com base nas despesas pagas, incluindo restos a pagar pagos.

*** Os dados referentes ao período entre 2015 e 2020 foram calculados a partir de bases de dados enviadas pelo FNDE em março de 2022. Já para os anos de 2021 e 2022 as bases foram enviadas em novembro de 2023.

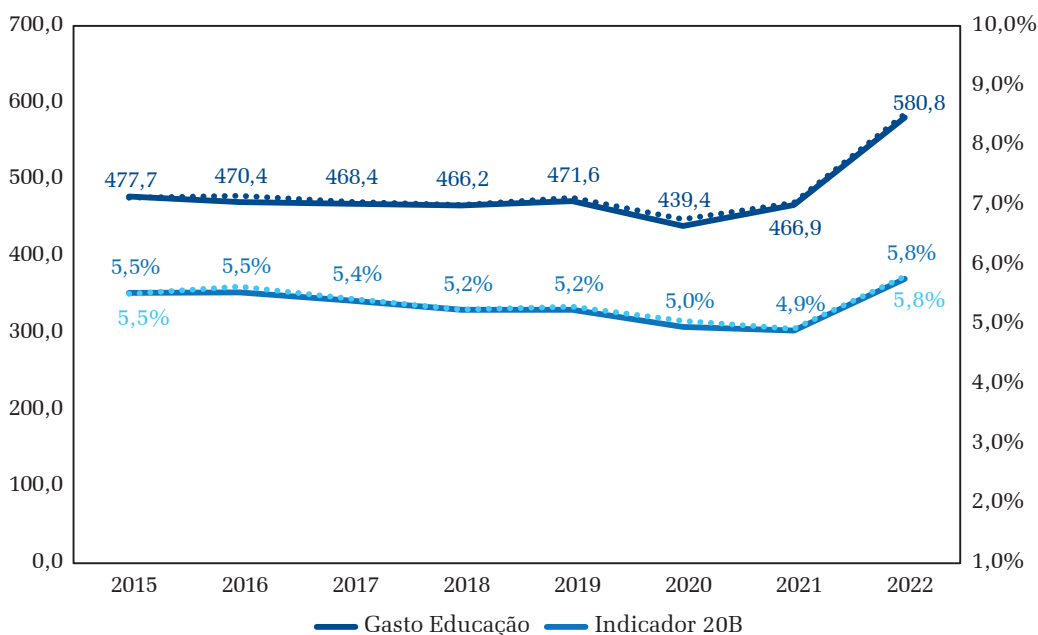


GRÁFICO 6

**GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO (EM R\$ BILHÕES)* TOTAL E INDICADOR 20B
(EM % DO PIB) – BRASIL – 2015-2022**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Siope (Brasil, FNDE, [s.d.]), Finbra (Brasil, STN, [s.d.]), Tesouro Gerencial (Brasil, STN, [s.d.]), Secretarias de Estado da Fazenda (2015-2022) de Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Norte (2018-2020), Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (2019-2022), Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal (2018-2022), Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2021 – Série 2019 a 2024. (Brasil. RFB (2022), Orçamento de Subsídios da União (Brasil. MPO, 2023) e Relatórios de Acompanhamento da Gratuidade Senai, Senac, Sesi, Sesc (2015 a 2022).

Notas: * Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dez/2022

** Em destaque (linhas contínuas) a partição feita com base nas despesas liquidadas e as linhas pontilhadas representam a partição com base nas despesas pagas, incluindo restos a pagar pagos.

*** Os dados referentes ao período entre 2015 e 2020 foram calculados a partir de bases de dados enviadas pelo FNDE em março de 2022. Já para os anos de 2021 e 2022 as bases foram enviadas em novembro de 2023.

CONCLUSÃO

Conforme o exposto neste artigo, o Objetivo 18 apresentou avanços importantes em relação ao que é proposto na atual Meta 20 do PNE. Essas melhorias decorrem da desagregação no corpo das metas de investimento público, dos valores por aluno. No PNE atual, apesar do avanço de se prever uma meta de investimento em educação pública em relação ao PIB, esse objetivo de política tinha ficado muito agregado. O estabelecimento de metas por aluno, ainda que só para a educação básica, representa um grande avanço, pois é possível monitorar a evolução do investimento por aluno e não apenas por agregado.

Além disso, o avanço principal decorre do estabelecimento de metas com referências adequadas de comparação. Assim, as metas construídas em comparação

com o PIB *per capita* dos países da OCDE e, principalmente, do CAQ, representam passos importantes para uma avaliação adequada das políticas de financiamento.

Contudo, ainda faltam detalhes para a definição mais precisa dos indicadores, como a delimitação dos gastos a serem considerados na Meta 18.a. No PNE atual, há uma certa contradição, já que no corpo do texto se fala em investimentos públicos em educação (§ 4º, art. 5º) e no *caput* da Meta 20 existe a qualificação dos investimento públicos em educação pública. Já no atual PL do novo PNE, a meta se refere à investimento público em educação, seguindo o artigo 214 da Constituição Federal. Diante disso, a melhor alternativa proposta seria, tal como no plano atual, continuar com dois indicadores: um para o investimento público em educação pública, e outro mais abrangente, que incluía as exceções — como os gastos públicos destinados à educação privada via programas como o Programa Universidade para Todos (Prouni), os subsídios do Fies, entre outros. O monitoramento desses dois conjuntos de investimentos é importante e já vem sendo feito no PNE vigente.

Uma outra recomendação seria sobre a necessidade de uma definição legal sobre a metodologia de apuração dos valores de CAQ, tendo em vista sua relevância para o monitoramento das metas de financiamento. Entende-se que foi um grande avanço essa inclusão nas metas do novo PNE, já que antes o CAQ se configurava entre as estratégias, tão somente. Contudo, um passo seguinte é o estabelecimento de parâmetros e de metodologias mensuráveis, que permitam aferir esses valores e propiciar a comparação com os investimentos educacionais atuais.

O artigo apresentou ainda a necessidade de um ajuste técnico nos indicadores de investimentos públicos em educação, atualmente calculados pelo Inep para o monitoramento do atual e novo PNE, que seriam calculados mais adequadamente utilizando-se dos valores liquidados e não mais dos valores de pagamentos totais, que incluem valores de restos a pagar pagos de despesas educacionais realizadas em anos anteriores. Embora represente um avanço conceitual e operacional relevante, essa mudança não acarreta alterações significativas nos indicadores, como demonstrado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAGOAS (AL). Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz). *Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)*. Maceió, 2025. Inclui “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)” do estado. Disponível em: <https://transparencia.al.gov.br/portal/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>. Acesso em: 2 out. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

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. Seção 1, p. 1. Edição extra.

BRASIL. *Projeto de Lei 2.614, de 2024*. Propõe o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm. Acesso em: 2 out. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base*. – Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília, DF: Inep, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2016-2018*. Brasília, DF: Inep, 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2018-2020*. Brasília, DF: Inep, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2020-2022*. Brasília, DF: Inep, 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Indicadores Financeiros Educacionais*. Brasília, DF: Inep, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 3 out. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do PNE: 2024b*. Brasília, DF: Inep, 2024b.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Siope: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação*. Brasília, DF, 19 ago. 2025. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatoriosMunicipais.jsp>. Acesso em: 10 jan. 2024

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). *Orçamento de subsídios da União*: relatório de subsídios tributários, financeiros e creditícios do período de 2003 a 2022. 7. ed. Brasília, DF: MPO, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/orcamento-de-subsidios-da-uniao/orcamento-de-subsidios-da-uniao-7a-edicao.pdf>. Acesso em: 2 out. 2025.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 11. ed. Brasília, DF: STN, 2024. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2025/26>. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Siconfi*: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Brasília, DF, [2025a]. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf. Acesso em: 2 out. 2025.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Tesouro Gerencial*. Brasília, DF, [2025b]. Acesso por senha administrativa. Disponível em: <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br>. Acesso em: 2 out. 2025.

DISTRITO FEDERAL (DF). Secretaria de Estado de Economia (SEEC). *Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO)*. Brasília, DF, 31 jan. 2025. Inclui “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)” do estado. Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/relatorios-da-lrf-2>. Acesso em: 2 out. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Indicadores IBGE*: sistema de contas nacionais trimestrais. Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html>. Acesso em: 2 out. 2025.

MINAS GERAIS (MG). Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz). *Relatório Resumido [de] Execução Orçamentária (RREO)*. Belo Horizonte, 2025. Inclui “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)” do estado. Disponível em: https://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lei_responsabilidade_fiscal/. Acesso em: 2 out. 2025.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). *Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas*: ano calendário 2017: série 2015 a 2020. Brasília, DF, 1 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas>. Acesso em: 2 out. 2025.

RIO DE JANEIRO (RJ). Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz). *Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)*. Rio de Janeiro, 2025. Inclui “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)” do estado. Disponível em: <https://portal.fazenda.rj.gov.br/contabilidade/relatorios-fiscais/>. Acesso em: 2 out. 2025.

RIO GRANDE DO NORTE (RN). Portal da Transparência. *Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)*. Natal, 31 jul. 2025. Inclui “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)” do estado. Disponível em: <http://www.transparencia.rn.gov.br/demonstrativo-fiscal>. Acesso em: 2 out. 2025.

RIO GRANDE DO SUL (RS). Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz). *Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)*. Porto Alegre, [2025]. Inclui “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)” do estado. Disponível em: <https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/relatorio-de-execucao-orcamentaria-lrf-683768310a9fa>. Acesso em: 2 out. 2025.

SÃO PAULO (SP). Secretaria de Estado da Fazenda e Planejamento (Sefaz). *Relatório Resumido de Execução Orçamentário (RREO)*. São Paulo, [2025]. Inclui “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)” do estado. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relatório-Resumido-da-Execução-Orçamentária.aspx>. Acesso em: 2 out. 2025.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL (SENAC). *Demonstrativo do Cumprimento da Aplicação de Recursos no Programa de Gratuidade – Senac 2015 a 2022*. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <https://transparencia.senac.br/#/dn/publicacoes>. Acesso em: 10 abr. 2024.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL (SENAI). *Demonstrativo do Cumprimento da Aplicação de Recursos no Programa de Gratuidade – Senai 2015 a 2022*. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/senai/canais/transparencia/demonstracao-de-resultados/>. Acesso em: 10 abr. 2024.

SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO (SESC). *Demonstrativo do Cumprimento da Aplicação de Recursos no Programa de Gratuidade – Sesc 2015 a 2022*. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <http://transparencia.dn.sesc.com.br/>. Acesso em: 10 abr. 2024.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA (SESI). *Demonstrativo do Cumprimento da Aplicação de Recursos no Programa de Gratuidade – Sesi 2015 a 2020*. Brasília, DF, [s.d.]. Documentos oficiais da entidade disponibilizados pela Secretaria de Educação

Profissional e Tecnológica (Setec). Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/sesi/canais/transparencia/demonstracao-de-resultados/#relatorio-de-gestao-dn>. Acesso em: 10 abr. 2024.

SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. (Org.). *Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas*. Brasília, DF: Inep, 2021.

TANNO, C. R. *Manutenção e desenvolvimento do ensino, investimentos públicos em educação e transferências ao setor privado*. Estudo Técnico CONOF. Brasília, DF: CAM, 2014. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/estudos-por-assunto/educacao-cultura-e-esportes/et15_2014_v2-1. Acesso em: 3 out. 2025.



APÊNDICE

TABELA 1

**TOTAL DE DESPESAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO PÚBLICA E EM EDUCAÇÃO
(EM R\$ BILHÕES)* E INDICADORES 20A E 20B (EM % DO PIB) – BRASIL – 2015-2022**

Ano	Educação Pública				Educação			
	Despesa Paga	Despesa Liquida	20A_Pag	20A_Liq	Despesa Paga	Despesa Liquida	20B_Pag	20B_Liq
2015	437,76	439,1	5,1%	5,1%	476,33	477,66	5,5%	5,5%
2016	435,53	427,7	5,1%	5,0%	478,68	470,43	5,6%	5,5%
2017	433,46	431,0	5,0%	5,0%	470,96	468,39	5,4%	5,4%
2018	434,35	434,0	4,9%	4,9%	466,66	466,22	5,2%	5,2%
2019	447,48	442,7	5,0%	4,9%	476,26	471,64	5,3%	5,2%
2020	421,94	413,1	4,8%	4,7%	448,27	439,38	5,1%	5,0%
2021	427,26	425,1	4,5%	4,5%	469,48	466,89	4,9%	4,9%
2022	513,41	508,9	5,1%	5,0%	585,16	580,80	5,8%	5,8%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Siope (Brasil. FNDE, 225), Finbra (Brasil. STN, 2025), Tesouro Gerencial (Brasil, STN, [2025b]), Secretarias de Estado da Fazenda de Alagoas (2025), Distrito Federal (2025), Minas Gerais (2025), Rio Grande do Norte (2025), Rio Grande do Sul ([2025]) e Rio de Janeiro (2025), Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2021 – Série 2019 a 2024 (Brasil. RFB (2022), Orçamento de Subsídios da União (Brasil. MPO, 2023) e Relatórios de Acompanhamento da Gratuidade Senai ([s.d.]), Senac ([s.d.]), Sesi ([s.d.]), Sesc ([s.d.]).

Nota: * Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dez/2022

