

# Aspectos Fiscais da Educação no Brasil

Introdução

1

Evolução dos gastos com educação 2008 – 2017

2

Comparação internacional e o financiamento da educação do futuro

3

O desafio de melhoria da qualidade da educação no Brasil

4



**Ministro da Fazenda**  
Eduardo Refinetti Guardia  
**Secretário-Executivo**  
Ana Paula Vitali Janes Vescovi

**Secretária do Tesouro Nacional**  
Mansueto Facundo de Almeida Jr.  
**Secretário Adjunto do Tesouro Nacional**  
Otavio Ladeira de Medeiros

**Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal**  
Pedro Jucá Maciel

**Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais – CESEF**  
Felipe Palmeira Bardella  
Alex Pereira Benicio

**Equipe Técnica**  
Camila Cavalcante  
Carlos Renato Castro  
Jorge Ávila  
Luciana Toldo  
Rodrigo Luz

**Arte**  
Assessoria de Comunicação Social (ASCOM/Tesouro Nacional)  
Projeto Gráfico - Viviane Barros  
Diagramação - Helise Oliveira Gomes  
Estagiária de Criação - Fran Assis

**Informações**  
Telefone (061) 3412-2203  
Correio eletrônico [cesef.df.stn@tesouro.gov.br](mailto:cesef.df.stn@tesouro.gov.br)  
Disponível em: [www.tesouro.gov.br](http://www.tesouro.gov.br)  
É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

Última alteração: 08/06/2018

# Sumário Executivo

## ■ Evolução recente da despesa federal

Como proporção da Receita Corrente, a despesa federal em educação quase dobrou sua participação, passando de 4,7% para 8,3% no período 2008-2017. Em proporção do PIB, a expansão também foi significativa, passando de 1,1 para 1,8%.

A despesa com educação apresentou crescimento acumulado real de 91% no período 2008-2017 (7,4% ao ano, em média), enquanto a Receita Corrente da União cresceu apenas 6,7% em termos reais (0,7% ao ano).

## ■ O Brasil investe pouco em educação?

O Brasil gasta atualmente, em educação pública, cerca de 6,0% do PIB, valor superior à média da OCDE (5,5%) – que engloba as principais economias mundiais – e de pares como Argentina (5,3%), Colômbia (4,7%), Chile (4,8%), México (5,3%) e Estados Unidos (5,4%). Cerca de 80% dos países, incluindo vários países desenvolvidos, gastam menos que o Brasil em educação relativamente ao PIB.

Dado o nível de despesas já alcançado, com a ajuda da dinâmica demográfica, que leva a uma redução do número de pessoas em idade escolar, observa-se que um cenário com manutenção da cobertura atual é compatível com o cumprimento das regras fiscais, tanto da aplicação mínima em MDE quanto do teto de gastos.

## ■ O desafio da qualidade

Apesar da forte pressão social para a elevação do gasto na área de educação, existem evidências de que a atual baixa qualidade não se deve à insuficiência de recursos. Tal observação não é específica ao Brasil, tendo em vista que já é estabelecida na literatura sobre o tema a visão de que políticas baseadas apenas na ampliação de “insumos” educacionais são, em geral, ineficazes.

Mesmo no Brasil existem casos de sucesso, como o do Ceará, que obteve em 2015 o quinto melhor IDEB nos anos iniciais do Ensino Fundamental, mesmo com um gasto inferior à média da própria região Nordeste e à média nacional. O melhor IDEB municipal do Brasil, nesse mesmo ano, foi do município cearense de Sobral, que aplicava, em 2017, valor inferior à média do próprio estado do Ceará.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20/12/1996) define as competências dos entes federativos na oferta dos diversos sistemas de ensino. À União, especificamente, cabe a coordenação da política nacional de educação e execução das funções normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Possui também função destacada na regulação e oferta da educação superior.

Na sua função redistributiva e no âmbito da educação básica, a União atua principalmente através da complementação que realiza aos recursos do Fundeb. O Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) é a principal fonte de recursos para a educação básica, em especial dos municípios de menor renda. Ao complementar, com recursos próprios, o montante recebido por cada município no âmbito do Fundeb, a União promove a equidade do financiamento da educação básica, já que o mecanismo vigente de complementação reduz as desigualdades no custeio por aluno entre os estados.

A função supletiva, realizada através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), se dá principalmente por meio de transferências (constitucionais, automáticas ou voluntárias) que o Ministério da Educação realiza para os entes. São programas que subsidiam principalmente a alimentação e o transporte escolares, o livro didático e o custeio básico das escolas.

No âmbito da educação superior, União atua através da sua Rede Federal de Universidades, dos programas de bolsas de estudo (Prouni) e financiamentos estudantis (Fies). As universidades federais atendem hoje cerca de 1,2 milhão de alunos e, em conjunto com Prouni e Fies, representam 42% das matrículas no ensino superior brasileiro.

Tendo em vista a importância da educação enquanto política de Estado, é imperativo que se analise os principais desafios, notadamente em termos de seu financiamento, engendrados pelo restritivo cenário de médio prazo que se impõe às finanças públicas brasileiras.

O recente contexto de recessão econômica reacendeu de forma mais contundente o debate sobre o controle dos gastos públicos. Este cenário motivou o surgimento de projetos resultaram na aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que institui um Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Tal regime pode ser sumarizado na imposição de um teto de gastos para o governo federal que irá vigorar por vinte anos, a partir de 2016, podendo ser revisado após 10 anos. O teto de gastos públicos impõe a correção das despesas do governo federal pela inflação observada nos últimos doze meses até o mês de junho do ano anterior.

Por outro lado, a mesma regra reconhece o caráter excepcional da educação, mantendo a diretiva constitucional da

aplicação mínima de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Dessa forma, a partir de 2018, a aplicação mínima deverá corresponder ao mínimo do ano anterior, atualizado pelo IPCA acumulado nos 12 meses encerrados em junho do exercício anterior. Isso implica que, durante a vigência da EC nº 95, as despesas na área não podem ser inferiores, em termos reais, ao valor do mínimo constitucional em 2017 – aumentos reais são possíveis desde que haja redução em despesas de outros ministérios<sup>1</sup>.

Dessa forma, à luz das novas regras fiscais, busca-se uma breve avaliação da despesa de educação, em termos de seu histórico, características e provável trajetória futura.

---

<sup>1</sup> Cabe ressaltar que a Complementação da União ao Fundeb, uma das despesas federais mais significativas do setor de educação, não é considerada no cômputo do teto dos gastos.

# Evolução dos gastos com educação 2008 – 2017

## 2

A tabela a seguir apresenta a evolução do gasto público federal, na área de educação, para o período de 2008-2017.

Em 2017, o gasto primário da União em educação totalizou R\$ 117,2 bilhões, sendo R\$ 75,4 bilhões com educação superior e R\$ 34,6 bilhões em educação básica. Como proporção da Receita Corrente, a despesa praticamente dobrou sua participação, passando de 4,7% para 8,3% no período 2008-2017. Em proporção do PIB, a expansão também foi significativa, passando de 1,1 para 1,8%.

**Tabela 1 - Gasto em educação 2008-2017 (R\$ bilhões constantes de 2017).**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Educação</b>	<b>61,4</b>	<b>71,0</b>	<b>90,0</b>	<b>98,7</b>	<b>112,5</b>	<b>119,2</b>	<b>130,2</b>	<b>127,0</b>	<b>123,6</b>	<b>117,2</b>
Educação Superior e Profissional	31,8	36,3	46,3	51,4	58,1	69,4	77,9	79,1	77,3	75,4
IFES (Pessoal + Funcionam.)	27,3	28,0	32,8	34,7	35,5	39,1	41,8	40,7	40,4	41,4
IFET (Pessoal + Funcionam.)	2,4	3,0	5,8	7,1	8,0	9,4	11,0	11,7	12,3	12,7
Hosp. Univ. (Pessoal + Func.)	0,8	3,6	4,5	4,8	5,1	5,7	6,3	8,4	8,8	9,6
Bolsas + Assist. Estudante	1,1	1,5	1,7	2,2	2,9	5,2	6,4	8,2	5,3	4,4
FIES (Admin. + Imp. Primário)	0,2	0,2	1,5	2,5	4,9	6,6	7,9	7,1	8,4	6,9
Pronatec	-	-	-	-	1,7	3,5	4,6	2,9	2,2	0,5
Educação Básica	18,9	23,6	26,6	32,5	37,2	38,3	39,1	38,9	37,4	34,6
Fundeb + Salário Educação	14,6	17,8	19,6	24,8	26,9	26,3	27,2	28,3	27,0	25,1

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PNAE + DDE + TE + PNLD	4,3	5,7	7,0	7,6	9,9	11,2	10,0	8,7	8,5	7,6
Demais	-	-	-	-	0,4	0,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Outros	10,7	11,2	17,0	14,9	17,2	11,6	13,1	9,0	9,0	7,2
Pessoal	3,3	4,5	6,6	6,2	9,5	4,6	6,8	3,9	4,7	3,4
Demais	7,4	6,7	10,4	8,6	7,7	7,0	6,3	5,1	4,3	3,8
<b>Receita Corrente - União</b>	<b>755</b>	<b>775</b>	<b>890</b>	<b>1.030</b>	<b>1.135</b>	<b>1.220</b>	<b>1.243</b>	<b>1.283</b>	<b>1.361</b>	<b>1.408</b>
% da Rec. Corrente										
Educação	4,7%	5,6%	6,4%	6,4%	7,1%	7,4%	8,4%	8,4%	8,5%	8,3%
<b>PIB</b>	<b>3.110</b>	<b>3.333</b>	<b>3.886</b>	<b>4.376</b>	<b>4.815</b>	<b>5.332</b>	<b>5.779</b>	<b>5.996</b>	<b>6.259</b>	<b>6.560</b>
% do PIB										
Educação	1,1%	1,3%	1,5%	1,5%	1,7%	1,7%	1,8%	1,8%	1,9%	1,8%

Fonte: Tesouro Gerencial e IBGE.

Notas: (1) Pessoal inclui despesas com ativos, inativos e benefícios ao servidor, exceto as vinculadas a IFES, IFET e Hospitais Universitários. (2) Bolsas incluem bolsas de pós-graduação ofertadas pela CAPES e assistência ao estudante. (3) Educação Básica inclui as despesas de Complementação do Fundeb, Salário-Educação, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Dinheiro Direto na Escola, Transporte Escolar, Programa Nacional do Livro Didático, Enem e Prova Brasil e Bolsas CAPES para a formação de professores. (4) IFES, IFET e Hospitais Universitários incluem pessoal, despesas de funcionamento e investimento. (5) Hospitais Universitários inclui bolsas de residência.

Entre 2008 e 2017, a despesa com educação cresceu ao dobro da taxa de crescimento anual da Receita Corrente da União (14,3% contra 7,2%), sendo o crescimento dessa última pouco superior à inflação verificada no período. Como consequência, a despesa com educação apresentou crescimento acumulado

real de 90,9% (7,4% ao ano, em média), enquanto a Receita Corrente cresceu apenas 6,7% em termos reais (0,7% ao ano).

Conforme se observa na primeira coluna da Tabela 2, a maior parte dos componentes da despesa de educação cresceu a taxas similares à despesa total. Os itens que mais contribuíram para a elevação dos gastos no período foram o aumento da despesa com os Institutos Federais de Educação Tecnológica – IFET e os Hospitais Universitários. Também impactou significativamente a despesa primária relacionada ao FIES.

A despesa com bolsas da CAPES também apresentou elevado crescimento. Entretanto, tal despesa apresenta participação relativamente pequena no total no gasto, o que reduz seu impacto no total da despesa.

**Tabela 2 - Taxas de crescimento real da despesa em educação.**

	Variação nominal (%a.a.)		Variação real (%a.a.)	
	2008-2017	2010-2017	2008-2017	2010-2017
<b>Educação</b>	<b>14,3%</b>	<b>11,1%</b>	<b>7,4%</b>	<b>4,1%</b>
Educação Superior e Profissional	17,1%	14,5%	10,1%	7,2%
IFES	11,4%	10,4%	4,7%	3,4%
IFET	27,8%	19,3%	20,1%	11,8%
Hosp. Univ.	40,6%	18,9%	32,1%	11,3%
Bolsas + AE	24,2%	22,1%	16,7%	14,3%
FIES	62,8%	32,8%	53,0%	24,4%
Pronatec	-	-	-	-
Educação Básica	13,8%	10,9%	6,9%	3,8%
Fundeb + Sal.Ed.	13,0%	10,6%	6,2%	3,6%
PNAE + DDE + TE + PNLD	13,2%	8,0%	6,4%	1,2%
Demais	-	-	-	-
Outros	1,5%	-4,4%	-4,6%	-10,5%
Pessoal	6,8%	-2,9%	0,4%	-9,0%
Demais	-1,7%	-5,6%	-7,6%	-11,6%
<b>Receita Corrente - União</b>	<b>7,2%</b>	<b>6,8%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,0%</b>
<b>PIB</b>	<b>8,6%</b>	<b>7,8%</b>	<b>1,1%</b>	<b>0,5%</b>

Fonte: Tesouro Gerencial, IBGE e IPEADATA.

A segunda coluna apresenta as taxas de crescimento desconsiderando o período 2008-2010, no qual ocorreu forte aumento da despesa com educação (58,4%). Percebe-se que as análises descritas anteriormente permanecem válidas.

A Tabela 3 apresenta a despesa segundo grupos de natureza. Percebe-se que o grupo com maior crescimento foi o de *inversões financeiras*, devido à expansão do FIES. Os itens *pessoal e encargos sociais* e *outras despesas correntes* apresentaram crescimento similar ao total das despesas no período 2008-2017. A partir de 2010, as despesas de pessoal permanecem crescendo a taxas elevadas em termos reais, ao passo que as despesas de custeio (*outras despesas correntes*) passam a apresentar crescimento mais lento.

**Tabela 3 - Despesas por Grupo de Natureza (R\$ bilhões a preços de 2017).**

	2008	2010	2012	2014	2017	Var. (%a.a.) 2008-2017	Var. (%a.a.) 2010-2017
Pessoal e Encargos Sociais	27,18	34,91	37,56	45,00	52,83	7,7%	6,1%
Outras Despesas Correntes	30,58	44,55	56,69	66,36	53,66	6,4%	2,7%
Investimentos	3,95	9,03	13,59	10,88	4,49	1,4%	-9,5%
Inversões Financeiras	0,04	1,47	4,67	7,91	6,22	73,8%	22,9%
<b>Total</b>	<b>61,74</b>	<b>89,95</b>	<b>112,52</b>	<b>130,16</b>	<b>117,20</b>	<b>7,4%</b>	<b>3,9%</b>

Fonte: Tesouro Gerencial.

Já os investimentos cresceram fortemente no início do período, passando a decrescer a partir de 2012. A elevação verificada se deveu principalmente a investimentos na Educação Básica, realizados com recursos do PAC (responsável por cerca de 67% da variação observada em 2008-2012). Os investimentos na educação superior (IFES e IFET) também cresceram consideravelmente (30% da variação observada em 2008-2012).

A Tabela 4 apresenta a evolução do quantitativo de pessoal dos IFES e IFET, ilustrando a expansão da Rede Federal de En-

sino Superior verificada no período. No período 2010-2017, o número de servidores de IFES cresceu 3,1% ao ano, enquanto o de IFETs cresceu 10,6%, mais que dobrando no período.

**Tabela 4 - Quantitativo de pessoal do Ministério da Educação - 2008-2017.**

	2008	2010	2012	2014	2017	Var. (%a.a.) 2008- 2017	Var. (%a.a.) 2010- 2017
IFES	171.348	175.150	189.474	205.656	217.048	2,7%	3,1%
IFET	10.897	37.580	48.258	61.689	75.914	24,1%	10,6%
Demais	7.392	6.290	5.982	6.794	6.282	-1,8%	0,0%
<b>Total</b>	<b>189.637</b>	<b>219.020</b>	<b>243.714</b>	<b>274.139</b>	<b>299.244</b>	<b>5,2%</b>	<b>4,6%</b>

Fonte: SIAPE.

Percebe-se que o crescimento do quantitativo de pessoal tanto das IFES quanto dos IFETs foi similar ao crescimento real da despesa verificado (colunas 3 e 4 da Tabela 2), notadamente no período 2010-2017. Isso indica que, de fato, a expansão do gasto verificada nessas áreas se deveu à expansão da oferta.

Em suma, verifica-se que o gasto federal em educação cresceu substancialmente nos últimos dez anos, e que tal expansão atingiu todas áreas da educação, sendo mais destacada no Ensino Superior.

Tal tendência de expansão se confirma quanto é observado o gasto público de todos os níveis de governo. O relatório *Education at a Glance* (2017), por exemplo, aponta que o gasto por aluno na educação básica cresceu 58% entre 2010 e 2014, representando o maior crescimento observado dos países da OCDE e parceiros. Tal crescimento se explica, em parte, pelo aumento das despesas, mas também pela evolução demográfica, que reduziu o número de alunos no período. Por outro lado, na educação superior, a estatística revelou uma redução do gasto público por aluno em 20%,

este decorrente do crescimento significativo das matrículas (34%). Este movimento recente reduziu a disparidade ainda existente entre a “relação gasto por aluno da educação superior” versus “gasto por aluno da educação básica” no Brasil, fazendo com que essa relação, que era superior a 5 em 2007, alcançasse um valor próximo a 2 no ano de 2017.

A expansão do gasto permitiu uma considerável expansão da cobertura dos diversos níveis de educação. O ensino fundamental já atende a praticamente a toda a população de 6 a 14 anos, ao passo que 84% da população de 15 a 17 frequenta a escola. No caso da educação superior, o percentual de matrículas em relação à população entre 18 e 24 anos passou de 26,9% em 2008 para 34,6% em 2015. Já na educação infantil, o percentual de crianças de 4 a 5 anos na escola atingiu 90,5% em 2015, enquanto o percentual de crianças de 0 a 3 anos na escola subiu de 23% em 2008 para 30,4% em 2015.

Entretanto, conforme abordado na seção a seguir, apesar dos avanços em termos de cobertura, permanece o desafio de melhoria da qualidade do ensino.

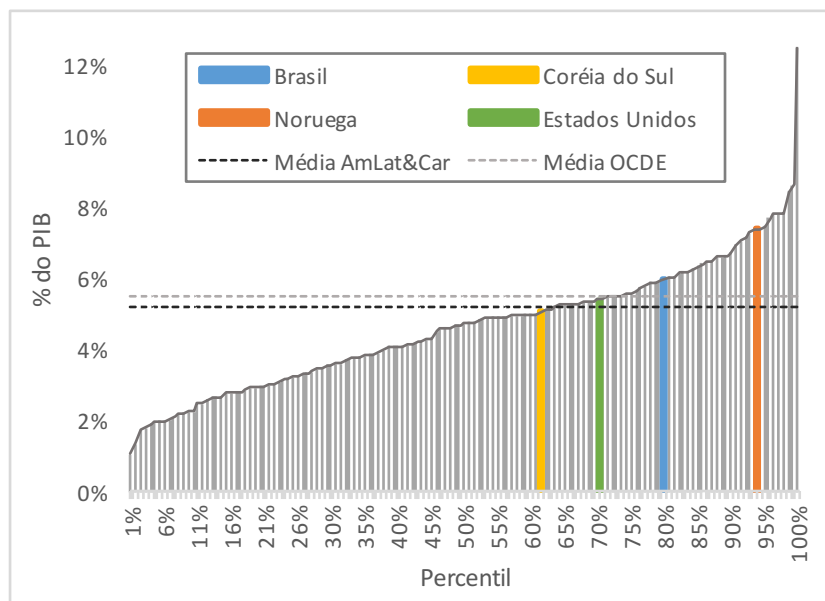


# Comparação internacional e o financiamento da educação do futuro

## 3

O gráfico a seguir apresenta comparação do gasto público em educação como percentual do PIB ao nível internacional.

**Gráfico 1 - Despesas públicas com educação em percentual do PIB –2014(\*).**



Fonte: elaboração própria a partir de dados do World Bank Open Data.

Nota: (\*) em alguns casos, devido à indisponibilidade de valores para 2014, foram utilizados dados de 2015, 2013 ou 2012, nessa ordem de preferência. No caso do Brasil, os dados se referem a 2013.

O Brasil gasta atualmente em educação pública cerca de 6,0% do PIB, valor superior à média da OCDE (5,5%) e de pares como Argentina (5,3%), Colômbia (4,7%), Chile (4,8%), México (5,3%) e Estados Unidos (5,4%). Tal valor coloca o Brasil no percentil 80 da distribuição mundial, considerando uma amostra de 141 países.

Dessa forma, observa-se que o gasto brasileiro, em percentual do PIB, já é relativamente alto, sendo bastante superior ao mínimo constitucional e comparável ao de países com elevado nível educacional. No entanto, permanece o desafio de melhoria da qualidade da educação, conforme se discute na seção 4 a seguir.

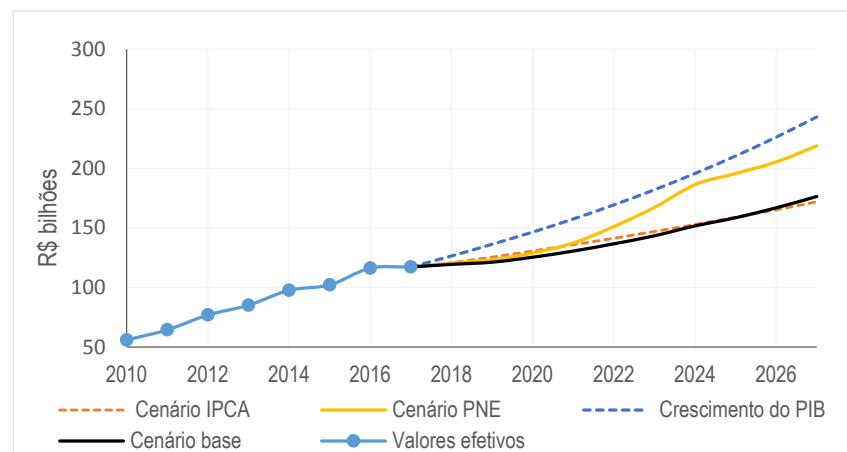
É importante, também, identificar qual é o panorama de evolução, no médio prazo, dos custos de oferta da educação no Brasil, de maneira que seja possível traçar cenários de evolução das despesas em educação que sejam consistentes com a melhora da qualidade da educação, mas que, ao mesmo tempo, sejam fiscalmente factíveis, dado o atual cenário restritivo.

Para tanto, projetou-se a evolução da demanda por serviços públicos de educação, referentes à totalidade da despesa primária do Ministério da Educação, para o período 2018-2027, em dois cenários distintos. O Cenário Base considera as despesas em educação como função da taxa de matrícula, do crescimento do custo de provisão de serviços educacionais e



de mudanças na estrutura etária da população. É um cenário realista, que supõe a manutenção da atual cobertura dos serviços de educação. Já o Cenário de Expansão, além dos três fatores apontados anteriormente (taxa de matrícula, custo e alterações demográficas), considera a despesa adicional necessária ao atingimento das metas de cobertura propostas no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE 2014-2024).

**Gráfico 2 - Despesa primária – Educação – R\$ bilhões correntes**



Fonte: elaboração própria.

No Cenário Base, as projeções indicam, em termos reais, um crescimento acumulado de 1,5% (0,1% ao ano) das despesas primárias nos próximos 10 anos. Já no Cenário de Expansão tal crescimento seria bastante superior, resultando em uma expansão real de 25,9% (2,3% ao ano) no período.

Destaca-se que o Cenário de Expansão reflete principalmente as metas de expansão da rede federal de educação superior presentes no Plano Nacional de Educação (PNE). A título de exemplo, o PNE propõe aumentar a porcentagem de matrículas na educação superior, em proporção à população entre 18 a 24 anos, de 34,6% em 2015 para 50% em

2024, e que 40% dessa expansão seja ofertada pela rede pública. Nesse cenário, a meta de ampliação da cobertura no ensino superior dobraria, em termos reais, a despesa com o funcionamento da rede federal.

A evolução próxima à inflação obtida no Cenário Base se deve, em grande medida, a efeitos demográficos. Segundo projeções do IBGE<sup>2</sup>, a população de 0 a 18 anos, que em 2000 era de 66,7 milhões de pessoas, cairia para 59,2 milhões em 2018, atingindo 52,8 milhões em 2027, representando, ao final do período, uma redução de 1 para cada 5 alunos. Dessa forma, ao contrário da saúde e da previdência social, onde a transição demográfica tende a elevar o gasto público, no caso da educação, a demografia atua favoravelmente, reduzindo a população em idade escolar, o que tende a reduzir a despesa total em educação, notadamente no caso das despesas ligadas à alimentação e transporte escolar, fornecimento de livros didáticos, entre outras.

Nesse sentido, considerando-se somente as despesas sujeitas ao teto de gastos, no caso da educação, deve ocorrer pressão sobre o teto apenas no Cenário de Expansão – estima-se que a despesa primária do MEC seria, no Cenário Base, somente R\$ 4 bilhões superior ao valor equivalente<sup>3</sup> ao teto em 2027. No Cenário de Expansão, os gastos superarão a inflação acumulada do teto de gastos já em 2022 - ultrapassando o teto de gastos em R\$ 36 bilhões no ano de 2027.

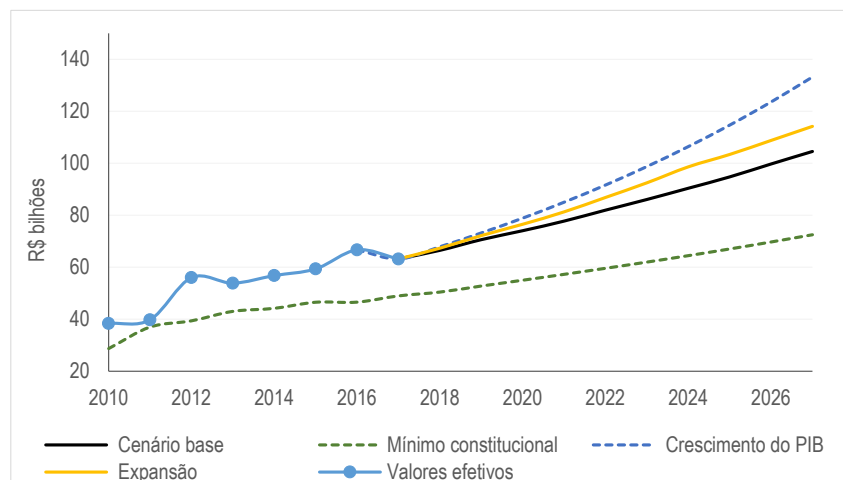
Quanto à aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, apresentada no gráfico a seguir, o cumprimento do comando constitucional seria observado com folga nos dois cenários, haja vista a grande diferença existente entre o mínimo constitucional e o valor aplicado atualmente. O gasto com pessoal (ativo da União, fundo constitucional do DF, benefícios ao servidor e a contribuição previdenciária patronal) já responde por 71% do total

<sup>2</sup> IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 2000-2060*.

<sup>3</sup> A EC 95/2016 não estabelece teto para os Ministérios, mas sim ao Poder Executivo como um todo. Neste caso, para se chegar ao valor equivalente ao teto para o MEC, aplicou-se ao valor da despesa paga pelo MEC em 2017 os mesmos índices de evolução anual do teto até 2027.

da despesa com itens que contam para o mínimo em 2017 e, após 2025, a União conseguiria cumprir o mínimo apenas com o gasto de pessoal.

**Gráfico 3 - Aplicação mínima de recursos em Educação – Governo Federal**



Fonte: elaboração própria.

Conclui-se, portanto, que o Brasil já gasta um volume de recursos em educação compatível com a experiência internacional. Ademais, o financiamento futuro dos serviços educacionais, considerando-se a manutenção da atual cobertura dos serviços, a evolução do custo de provisão dos serviços e a alteração demográfica da população brasileira, gera uma trajetória de gasto em linha com a dinâmica estabelecida pela EC 95/2016.

Por outro lado, as metas de expansão de serviços educacionais estabelecidas no PNE são relativamente ambiciosas, notadamente no que diz respeito à participação do setor público na oferta de novas vagas de ensino superior. Dessa forma, seu atingimento resultaria em uma expansão de gastos no ensino superior.

Apesar da forte pressão social para a elevação do gasto na área de educação, verifica-se que tal demanda muitas vezes se dá de maneira dissociada de propostas de política educacional. Entretanto, a alegada conexão direta entre gasto e aumento da qualidade não encontra suporte empírico na literatura, o que coloca em cheque a possibilidade de melhoria dos padrões de qualidade do ensino brasileiro apenas por essa via.

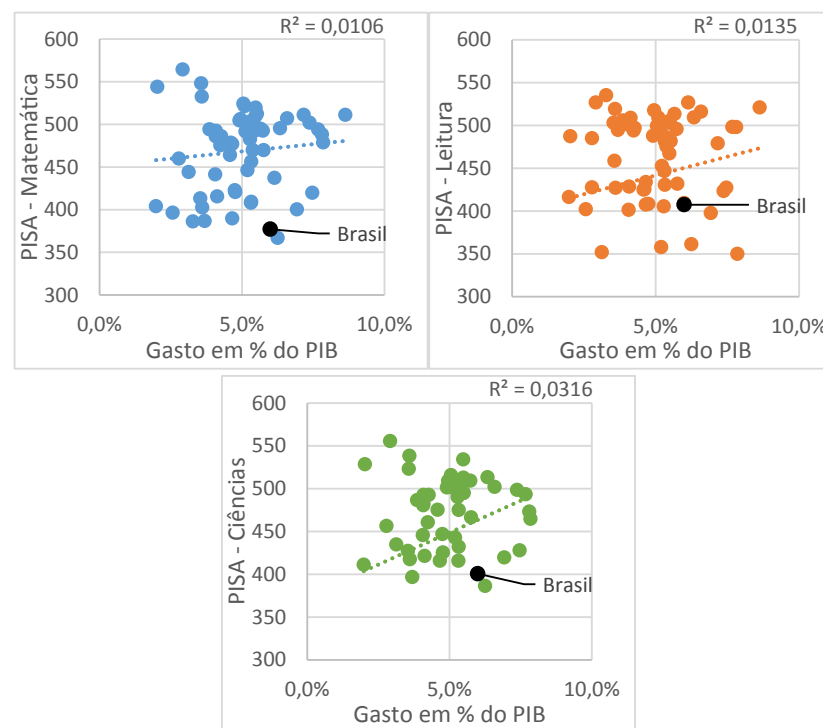
# O desafio de melhoria da qualidade da educação no Brasil

## 4

Embora se tenha avançado na oferta de vagas, a qualidade da educação brasileira ainda é muito precária quando comparada internacionalmente. Na principal avaliação internacional de desempenho escolar, o Pisa (Programme for International Student Assessment), o Brasil figura nas últimas posições. Dos 70 países avaliados em 2015, o Brasil ficou na 63ª posição em ciências, na 59ª em leitura e na 66ª colocação em matemática.

Os gráficos a seguir apresentam o desempenho dos diversos países no Pisa comparativamente ao respectivo percentual do PIB aplicado em educação. A partir desses dados, nota-se que o percentual aplicado em educação nos diversos países não apresenta correlação significativa com o desempenho no Pisa. Além disso, o Brasil se apresenta no quadrante “ineficiente” dos gráficos, com despesa acima da média e, principalmente, desempenho bastante inferior à média.

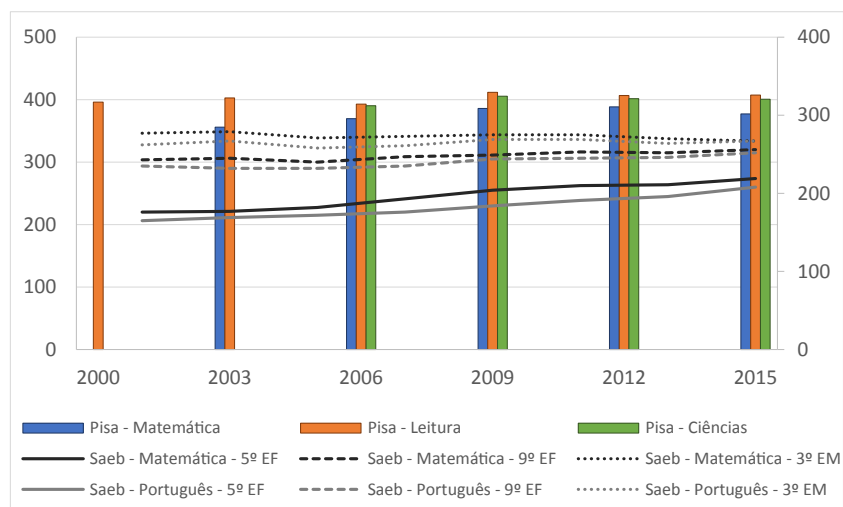
**Gráfico 4 - Desempenho no PISA relativamente ao gasto público em educação como percentual do PIB.**



Fonte: OCDE e Banco Mundial.

Adicionalmente, apesar do crescimento da despesa, o desempenho do Brasil no Pisa e nas médias do Saeb em Matemática e Português não apresentaram evolução correspondente, conforme se observa pelo gráfico a seguir.

**Gráfico 5 - Evolução no Pisa e Saeb - 2000-2015**

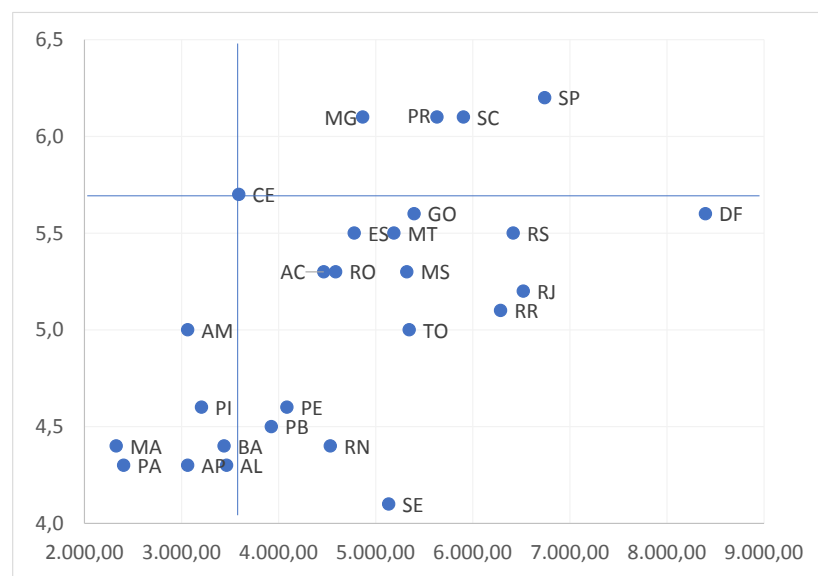


Fonte: INEP e OCDE.

Dessa forma, embora ainda existam algumas lacunas em termos de cobertura, notadamente no caso da educação infantil, no que tange à qualidade da educação, a comparação internacional leva a crer que o valor atualmente despendido seria suficiente para o fornecimento de uma educação de maior qualidade. É ilustrativo, neste aspecto, o caso do Vietnã, que mesmo possuindo um PIB per capita equivalente a pouco mais de 40% do brasileiro, e aplicando 5,6% de seu PIB em educação (percentual inferior ao aplicado no Brasil), alcançou em 2015 uma nota média de 502<sup>4</sup> (22º maior entre 73 países/regiões), enquanto o Brasil obteve média de 396 (66º maior).

Entretanto, não é apenas a experiência internacional que indica a possibilidade de melhoria da qualidade da educação, independentemente da ampliação nos gastos. No Brasil, o estado do Ceará é considerado um caso de sucesso, principalmente nos anos iniciais do ensino fundamental, tendo desempenho bastante superior ao dos demais estados das regiões Norte e Nordeste, conforme se observa no gráfico a seguir.

**Gráfico 6 - Valor aplicado na educação básica por aluno e IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental – rede pública**



Fonte: Inep.

Nota: o valor aplicado se refere a 2017, ao passo que o IDEB é referente ao ano de 2015.

No IDEB referente ao 5º ano do Ensino Fundamental, o Ceará apresenta a quinta melhor nota, estando abaixo apenas de Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e São Paulo. Em 2017, o Ceará aplicou R\$ 3.589,95 por aluno na educação básica, ao passo que os demais estados da região Nordeste aplicaram, em média, R\$ 3.764,84. Não obstante, o Ceará alcançou um IDEB de 5,7, enquanto a média dos demais estados da região foi de 4,4. Ressalta-se ainda que, em 2005, o desempenho do Ceará era de apenas 2,8, que o colocava somente na 18ª posição entre 27 estados.

O desempenho do Ceará é ainda mais ilustrativo se comparado a um outro extremo, o Distrito Federal, que, mesmo com uma aplicação de recursos 134% maior ao primeiro, obteve um Ideb de 5,6, ligeiramente inferior ao do Ceará.

<sup>4</sup> Média nos desempenhos de Matemática, Leitura e Ciências.

Além disso, o melhor Ideb municipal do Brasil, em 2015, foi do município cearense de Sobral, que alcançou a nota média de 8,8 na rede pública, com uma despesa de apenas R\$ 3.091,38, a qual é inferior à média do próprio estado do Ceará e bastante inferior à média nacional de R\$ 5.005,83. Ressalta-se que, em 2005, Sobral havia alcançado nota 4,0 no Ideb dos anos iniciais.

Em suma, existem evidências de que a atual baixa qualidade da educação no Brasil não se deve à insuficiência de recursos. Ressalta-se que tal observação não é específica ao Brasil, tendo em vista que já é estabelecida na literatura sobre o tema a visão de que políticas baseadas apenas na ampliação de “insumos” educacionais são, em geral, ineficazes<sup>5</sup>.

Nesse sentido, o principal desafio que se impõe é o de melhorar a qualidade da educação através do aprimoramento de políticas e processos educacionais, sem a ampliação de gastos. Análises comparativas indicam a existência de amplo espaço para melhoria de qualidade a partir da replicação, ao nível federal, de experiências de sucesso locais e internacionais.

---

<sup>5</sup> HANUSHEK, E. A. *The failure of input-based schooling policies*. *The Economic Journal*, v. 113, n. 485, 2003.