



EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO: comparações entre os percentuais destinados para educação nacional e as amortizações da dívida pública

Francisca Antônia da Costa Oliveira¹
Antonia Costa Andrade²

Resumo

O artigo analisa a execução orçamentária da União entre 2018 e 2024, evidenciando as disputas pelo fundo público entre o financiamento da educação e os gastos com a dívida pública federal. Fundamentado no Materialismo Histórico-Dialético, mobiliza as categorias totalidade, contradição e mediação para compreender as determinações econômicas e políticas que incidem sobre o orçamento estatal. Trata-se de pesquisa documental baseada em dados do SIOP, Painel do Orçamento Federal e relatórios do INEP. Os resultados indicam que, apesar da vinculação constitucional de recursos, o financiamento educacional permanece insuficiente diante das desigualdades regionais, enquanto os gastos com a dívida pública mantêm centralidade nas prioridades do Estado. O artigo conclui que a austeridade fiscal aprofunda o desfinanciamento da educação pública.

Palavras-chave: Educação; orçamento da União; dívida pública; fundo público.

EXECUTION OF THE UNION BUDGET AND EDUCATION FINANCING: disputes over the public fund between 2018 and 2024

Abstract

This article analyzes the Federal Government's budget execution between 2018 and 2024, highlighting the disputes over public funds between education financing and expenditures on the federal public debt. Grounded in Historical-Dialectical Materialism, the study mobilizes the categories of totality, contradiction, and mediation to understand the economic and political determinants affecting the state budget. The research is documentary in nature and is based on data from the Integrated Planning and Budget System (SIOP), the Federal Budget Panel, and INEP reports. The findings indicate that, despite the constitutional earmarking of resources, educational funding remains insufficient in light of regional inequalities, while expenditures on public debt continue to occupy a central place in state budget priorities. The study concludes that fiscal austerity policies deepen the underfunding of public education.

Keywords: Education, Union Budget, Public Debt and Public Fund.

Artigo recebido em: 18/06//2025 Aprovado em: 21/05/2026
DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865v30n1e26991>

¹ Mestre em Educação pela Universidade Federal da Amapá. Professora da Educação Básica do Governo do Amapá. E-mail: theska41@hotmail.com

² Doutora em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professora da Universidade Federal do Amapá. Email: antonia@unifap.br

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o Orçamento Público é regulamentado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), instrumento que orienta a elaboração e a execução das despesas públicas da União, dos estados e dos municípios, visando atender às demandas sociais. Contudo, a destinação dos recursos orçamentários nem sempre prioriza as políticas sociais, especialmente quando parcelas significativas do orçamento são direcionadas ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública interna e externa. Em determinados períodos, os valores destinados a essas despesas financeiras superam os investimentos realizados em áreas essenciais, como educação, saúde e assistência social.

Nesse contexto, o presente artigo analisa a execução do Orçamento Geral da União no período de 2018 a 2024, evidenciando as contradições entre o financiamento da educação pública e os gastos com amortização da dívida pública, no âmbito das disputas em torno do fundo público. Parte-se da compreensão de que o fundo público constitui um espaço estratégico de disputa entre interesses sociais antagônicos, materializados nas definições sobre a destinação dos recursos do Estado. Conforme destaca a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA, 2023, p. 17), a vinculação constitucional de receitas “exerce funções pedagógicas, ao garantir um orçamento mínimo para alcance do objetivo da educação nacional”.

Diante disso, o estudo estrutura-se a partir do seguinte problema de pesquisa: como a execução orçamentária da União, entre 2018 e 2024, expressa a disputa do fundo público entre o financiamento da educação e o pagamento da dívida pública? O objetivo consiste em analisar a execução do Orçamento Geral da União no referido período, buscando compreender as mediações políticas e econômicas que condicionam a destinação dos recursos públicos, bem como as estratégias de priorização fiscal que favorecem a lógica do capital financeiro em detrimento do financiamento das políticas sociais, especialmente da educação pública.

2 Fundo público e contradições do financiamento da educação pública

Na sociedade capitalista contemporânea, marcada pela hegemonia do capital financeiro sobre as decisões estatais, o financiamento das políticas sociais encontra-se permanentemente tensionado pelas disputas em torno do orçamento público e do fundo público. Nessa dinâmica, a definição das prioridades orçamentárias expressa relações de poder e interesses de classe, revelando as contradições inerentes ao Estado capitalista. Conforme destaca Behring (2021, p. 21), o fundo público constitui o meio pelo qual o Estado materializa suas políticas e projetos,

EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO: comparações entre os percentuais destinados para educação nacional e as amortizações da dívida pública

permitindo compreender “o próprio modo de ser do Estado, seu lugar no capitalismo em crise e decadente, suas contradições e relação com as classes sociais e os projetos societários”.

O fundo público abrange a totalidade dos recursos arrecadados pelo Estado e viabiliza a execução orçamentária da União e dos demais entes federados. Nesse sentido, Evilásio Salvador (2024, p. 14) enfatiza que “o orçamento público é determinante na operacionalização dos direitos do abstrato para o concreto”, uma vez que tratados internacionais, legislações, planos e políticas públicas dependem diretamente da destinação dos recursos estatais para sua efetivação.

Assim, a garantia do direito à educação pública está diretamente vinculada às definições orçamentárias e à alocação dos recursos do fundo público. Entretanto, a destinação desses recursos resulta de processos políticos permeados pela disputa entre interesses sociais antagônicos. As decisões acerca das prioridades de investimento, das políticas contempladas e da distribuição dos recursos expressam, em grande medida, a influência dos setores dominantes sobre o Estado. Como observa Salvador (2024, p. 14), “as escolhas sobre os gastos e investimentos públicos não se limitam às decisões técnicas consagradas no ciclo orçamentário constitucional; são, sobretudo, escolhas políticas que espelham uma disputa de interesses das classes sociais”.

No campo educacional, essa disputa repercute diretamente nas condições de financiamento da educação pública, frequentemente submetida a restrições orçamentárias decorrentes das políticas de ajuste fiscal. Tal cenário compromete a efetivação do direito à educação, especialmente nas regiões historicamente marginalizadas, como a Região Norte do Brasil, onde as populações das águas, da terra e das florestas convivem com profundas desigualdades sociais, econômicas e territoriais. As especificidades geográficas e a insuficiência histórica de investimentos contribuem para a permanência de indicadores educacionais inferiores aos observados em outras regiões do país.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha assegurado a vinculação mínima de recursos para a educação, a estrutura de financiamento educacional sofreu sucessivos processos de fragilização ao longo das últimas décadas. Segundo Salvador (2024), as medidas de austeridade fiscal limitaram a ampliação dos investimentos sociais, ainda que tenham ocorrido avanços importantes, como a criação do Fundef e, posteriormente, do Fundeb. Tais mecanismos representaram conquistas relevantes para a educação básica pública, porém insuficientes para garantir um volume de recursos compatível com as necessidades educacionais do país.

Nesse contexto, destacam-se os impactos das políticas neoliberais implementadas a partir do governo Temer, sobretudo com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o teto de gastos e congelou as despesas primárias federais por vinte anos, preservando, entretanto, os gastos financeiros relacionados à dívida pública. Para Behring (2021), essa medida representou um

dos principais instrumentos de aprofundamento da austeridade fiscal no Brasil. De modo semelhante, Salvador e Ribeiro (2023) argumentam que, após o processo político de 2016, houve fortalecimento da agenda neoliberal ortodoxa, marcada pela ampliação dos mecanismos de ajuste fiscal e pela restrição do financiamento das políticas sociais.

A dívida pública passou, assim, a ocupar posição central na dinâmica orçamentária brasileira, impondo ao país um cenário de ajuste fiscal permanente. Conforme assinala Behring (2021, p. 146), a dívida pública constitui uma “inesgotável chantagem” sobre o fundo público, transferindo recursos para o capital financeiro em detrimento das políticas sociais e aprofundando as desigualdades sociais. Nesse modelo, o ônus do ajuste recai predominantemente sobre a classe trabalhadora, tanto pela restrição dos direitos sociais quanto pelo aumento das formas de tributação indireta.

Ao discutir a composição do fundo público, Behring (2021) destaca que ele resulta não apenas da apropriação da mais-valia¹, mas também da tributação incidente sobre o trabalho necessário, especialmente por meio dos impostos indiretos incorporados ao consumo. Dessa forma, os trabalhadores financiam o Estado tanto pela exploração da força de trabalho quanto pela carga tributária incidente sobre bens e serviços essenciais à sua sobrevivência. Nas palavras da autora, “a exploração da força de trabalho na produção é complementada pela exploração tributária”, intensificando processos contemporâneos de expropriação social (Behring, 2021, p. 39-40).

Esse modelo de financiamento evidencia a regressividade do sistema tributário brasileiro, no qual os segmentos de menor renda são proporcionalmente mais onerados. Diante disso, seria esperado que o orçamento público priorizasse a implementação de políticas sociais capazes de assegurar direitos fundamentais à população. Contudo, a lógica predominante na atual sociabilidade capitalista subordina a destinação dos recursos públicos às exigências do capital financeiro, comprometendo o financiamento das políticas sociais, particularmente da educação pública.

Conforme destaca Rolim (2021), as políticas de austeridade fiscal reduzem os gastos sociais, penalizam os trabalhadores de baixa renda e favorecem processos de privatização dos serviços públicos, ampliando as desigualdades sociais. No campo educacional, essa dinâmica se manifesta tanto na limitação dos investimentos públicos quanto na crescente transferência de recursos estatais para o setor privado.

Em síntese, a disputa pelo fundo público expressa o confronto entre os interesses do capital e as demandas sociais por direitos e políticas públicas. Nesse cenário, o orçamento público assume centralidade estratégica, pois materializa as prioridades do Estado e pode contribuir, ou não, para a redução das desigualdades sociais. Assim, a defesa da educação pública exige não apenas a ampliação dos recursos destinados ao seu financiamento, mas também o enfrentamento das políticas de austeridade e da lógica de financeirização que orienta a execução orçamentária brasileira.

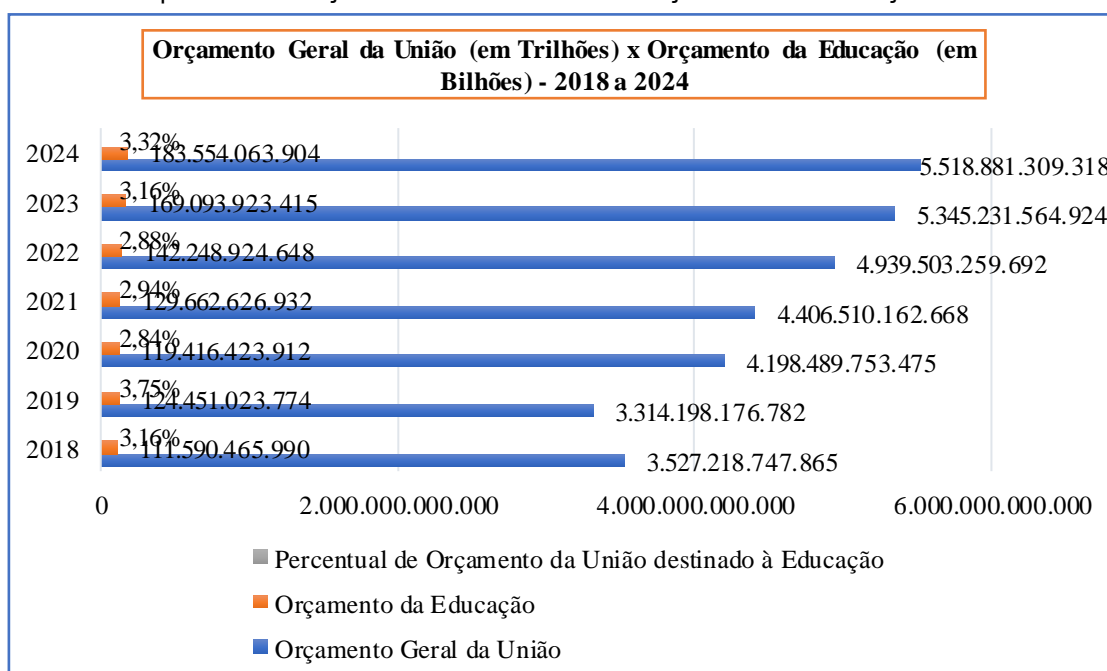
3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (2018–2024): disputas pelo fundo público

A Lei Orçamentária Anual (LOA) constitui um dos principais instrumentos de planejamento estatal, pois estabelece a previsão das receitas e a autorização das despesas públicas aprovadas pelo Congresso Nacional. Contudo, para que o orçamento atenda efetivamente às necessidades da população, torna-se indispensável a participação social no processo orçamentário, de modo que as demandas coletivas sejam incorporadas às ações governamentais. Nesse processo, evidencia-se a disputa entre os interesses sociais e a hegemonia do capital na definição das prioridades estatais.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha assegurado a vinculação mínima de recursos para a educação, os percentuais destinados ao financiamento educacional permanecem insuficientes diante das desigualdades regionais, das demandas estruturais da educação pública e das necessidades de universalização com qualidade socialmente referenciada. A União, responsável pela coordenação das políticas nacionais, possui obrigação constitucional de aplicar, no mínimo, 18% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Entretanto, os dados da execução orçamentária demonstram limites importantes na materialização desse financiamento.

Diante desse cenário, torna-se necessário analisar comparativamente o Orçamento Geral da União e os recursos destinados à educação no período de 2018 a 2024, buscando compreender as prioridades estabelecidas pelo Estado brasileiro na disputa pelo fundo público.

Gráfico 1 - Comparativo do Orçamento Geral da União x Orçamento da Educação



Fonte: Elaboração própria. SIOP/Painel do Orçamento Federal (Brasil, 2025).

A análise comparativa entre o Orçamento Geral da União e os recursos destinados à educação evidencia importantes contradições na definição das prioridades orçamentárias do Estado brasileiro no período de 2018 a 2024. Os dados demonstram que, no primeiro ano do governo Bolsonaro (2019), registrou-se o maior percentual da série histórica destinado à educação, correspondente a 3,75% do orçamento geral da União. Entretanto, nos anos subsequentes (2020, 2021 e 2022), verificou-se redução significativa desses investimentos, com percentuais de 2,84%, 2,94% e 2,88%, respectivamente.

Tal movimento revela uma contradição central: mesmo diante do crescimento do Orçamento Geral da União nesses períodos, houve diminuição proporcional dos recursos destinados à educação. Esse cenário expressa os efeitos da política de austeridade fiscal e dos cortes orçamentários implementados durante o governo Bolsonaro, marcados pelo fortalecimento da agenda neoliberal e pelo aprofundamento do desfinanciamento das políticas sociais.

No campo educacional, o período foi caracterizado por ataques sistemáticos às políticas de financiamento da educação pública. Entre as medidas adotadas, destaca-se a retirada do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) da agenda prioritária do Ministério da Educação. Conforme registra o Balanço do Plano Nacional de Educação (2024, p. 205-206):

Em 25 de março de 2019, o Ministério da Educação (MEC) editou a Portaria nº 649/2019, retirando o CAQi/CAQ das preocupações do Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação, que define políticas de financiamento da educação. No dia seguinte, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação anulou o Parecer nº 08/2010, que normatizava o CAQi/CAQ, único mecanismo que, até então, tinha avançado para a possibilidade de sua implementação.

A exclusão do CAQi/CAQ das políticas prioritárias de financiamento comprometeu as possibilidades de ampliação dos investimentos na educação básica pública, especialmente porque tais mecanismos estabelecem parâmetros mínimos de qualidade vinculados ao financiamento educacional. O enfraquecimento dessa agenda revela o distanciamento entre o discurso oficial de melhoria da educação e a efetiva destinação de recursos capazes de assegurar qualidade socialmente referenciada.

Apesar desse cenário, os dados demonstram que, a partir de 2023, já no governo Lula, houve retomada do crescimento dos percentuais destinados à educação no Orçamento Geral da União, alcançando 3,16% em 2023 e 3,32% em 2024. Ainda assim, observa-se a permanência de contradições estruturais relacionadas à disputa pelo fundo público, uma vez que o aumento dos investimentos ocorreu simultaneamente à aprovação de um novo mecanismo de ajuste fiscal.

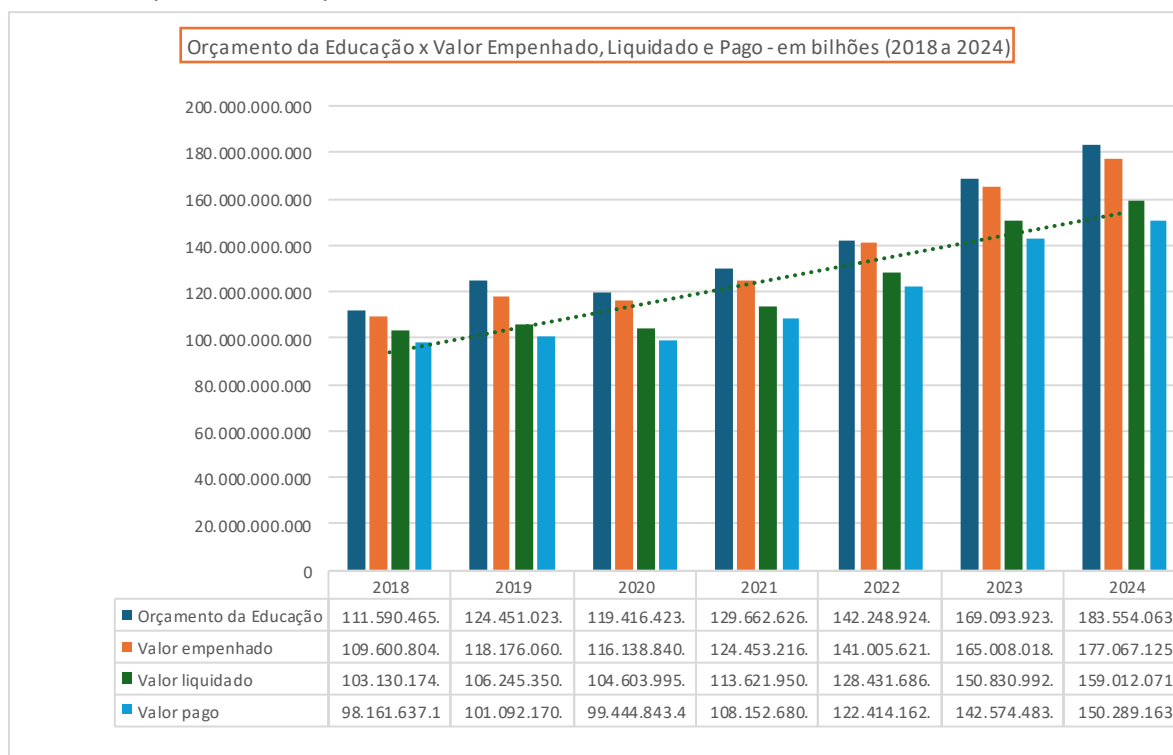
EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO: comparações entre os percentuais destinados para educação nacional e as amortizações da dívida pública

Nesse contexto, Salvador (2023) destaca que o governo Lula encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 93/2023, posteriormente convertido na Lei Complementar nº 200/2023, que instituiu o chamado Novo Arcabouço Fiscal (NAF). Segundo o autor, embora apresentado como instrumento de estabilidade macroeconômica e crescimento socioeconômico, o novo regime fiscal mantém a lógica de controle do gasto público voltada à estabilização da relação dívida pública/PIB, reforçando fundamentos da política fiscal neoliberal.

Desse modo, evidencia-se que o Estado opera por meio de mediações que buscam conciliar os interesses do capital financeiro e as demandas sociais. Contudo, na prática, os sucessivos ajustes fiscais têm produzido impactos diretos sobre as políticas sociais, especialmente sobre o financiamento da educação pública. Conforme alertam Rossi et al. (2019, p. 15), “a continuidade dessas políticas de austeridade pode comprometer o financiamento da educação pública, assim como o futuro das próximas gerações”.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível analisar não apenas os valores previstos no orçamento, mas também os recursos efetivamente executados pelo governo federal. Assim, faz-se necessário examinar os valores orçados, empenhados, liquidados e pagos no período de 2018 a 2024, abrangendo o último ano do governo Temer, os quatro anos do governo Bolsonaro e os dois primeiros anos do governo Lula, a fim de compreender as prioridades estabelecidas na execução orçamentária da União.

Gráfico 2 – Análise comparativa nos valores empenhados, liquidados e pagos em despesas educacionais pela União no período de 2018 a 2024.



Fonte: Elaboração própria. SIOP/Painel do Orçamento Federal (Brasil, 2025).

Além de os percentuais do Orçamento Geral da União destinados à educação apresentarem-se insuficientes diante das demandas estruturais, territoriais e sociais da política educacional brasileira, observa-se que parte desses recursos sequer é integralmente executada ao longo do processo orçamentário. Tal dinâmica evidencia que o desfinanciamento da educação pública não ocorre apenas pela limitação dos percentuais inicialmente previstos, mas também pela não execução total dos recursos autorizados na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Os dados demonstram que, nos sete anos analisados, foram destinados aproximadamente R\$ 980 bilhões para a educação. Entretanto, desse total, pouco mais de R\$ 951 bilhões foram efetivamente empenhados, cerca de R\$ 865 bilhões liquidados e aproximadamente R\$ 822 bilhões pagos. Isso significa que, entre a dotação atualizada e as despesas empenhadas, a União deixou de executar cerca de R\$ 29 bilhões destinados à educação, correspondendo a uma perda acumulada de 2,91% dos recursos previstos para o financiamento educacional no período analisado.

A análise do Gráfico 2 permite compreender como essa dinâmica ocorreu anualmente, evidenciando os percentuais não executados entre a dotação atualizada e as despesas empenhadas. Em 2018, último ano do governo Temer, a diferença foi de 2%. Durante o governo Bolsonaro, os percentuais chegaram a 5,04% em 2019, 2,74% em 2020, 4% em 2021 e 0,87% em 2022. Já nos dois primeiros anos do governo Lula, os percentuais foram de 2,41% em 2023 e 3,53% em 2024.

Esses dados revelam que, embora os recursos tenham sido previamente autorizados nas leis orçamentárias, parte significativa não foi executada integralmente. A não realização dessas despesas possibilita o remanejamento dos recursos para outras finalidades, especialmente para despesas vinculadas à lógica do ajuste fiscal e da sustentação da dívida pública. Tal movimento expressa as disputas em torno do fundo público e evidencia que a definição das prioridades orçamentárias não se limita a aspectos técnicos, mas constitui uma decisão política vinculada aos interesses do capital financeiro.

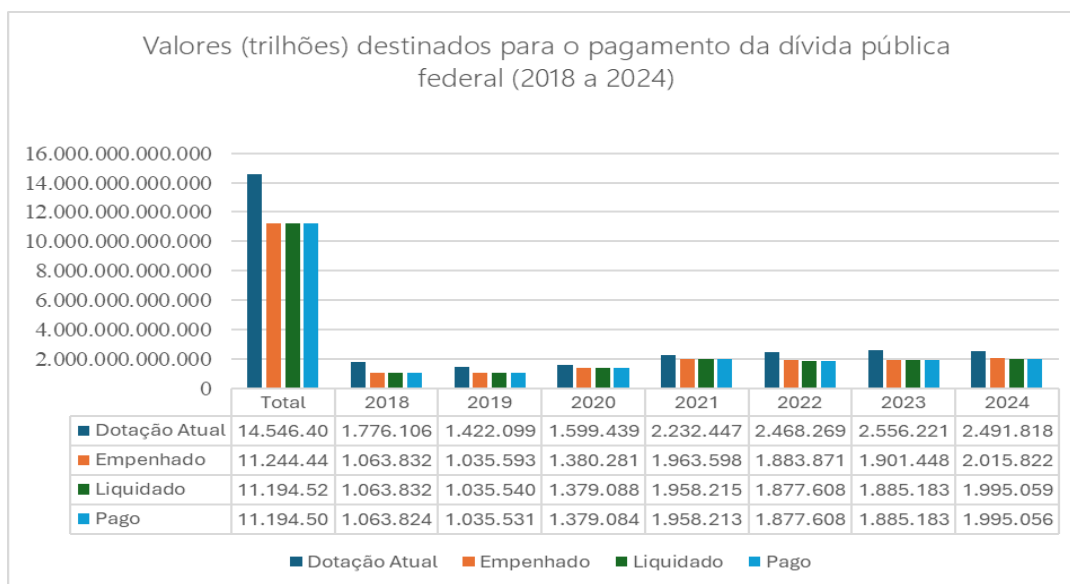
Nesse contexto, a limitação da execução orçamentária da educação pública reforça o processo de precarização das políticas sociais e amplia os obstáculos para a efetivação do direito à educação, sobretudo em regiões historicamente marcadas pela desigualdade social e pela insuficiência de investimentos públicos. Além disso, revela que o problema do financiamento educacional não se restringe à ampliação dos percentuais constitucionais, mas envolve também a garantia da execução integral dos recursos aprovados no orçamento público.

Diante desse cenário, torna-se necessário compreender quais prioridades têm orientado a execução do orçamento federal. Para isso, buscou-se analisar os valores destinados ao pagamento da

EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO: comparações entre os percentuais destinados para educação nacional e as amortizações da dívida pública

amortização da dívida pública federal entre 2018 e 2024, com o objetivo de identificar as aproximações e distanciamentos entre os recursos direcionados à educação e aqueles destinados à sustentação da dívida pública, conforme demonstrado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Percentuais de valores pagos em amortização da dívida pública federal no período de 2018 a 2024



Fonte: Elaboração própria. SIOP/Painel do Orçamento Federal (Brasil, 2025).

A análise dos valores pagos em amortização da dívida pública federal evidencia a centralidade assumida pelo capital financeiro na definição das prioridades orçamentárias do Estado brasileiro. Os dados demonstram que, entre 2018 e 2024, a União destinou mais de R\$ 11 trilhões ao pagamento da dívida pública, enquanto, no mesmo período, as despesas efetivamente pagas em educação corresponderam a aproximadamente R\$ 822 bilhões.

Os resultados apresentados no Gráfico 3 revelam que os valores direcionados à amortização da dívida pública superaram em cerca de 1.261,64% os investimentos realizados em educação. Essa discrepância explicita o caráter desigual da execução orçamentária brasileira e evidencia a prioridade atribuída às despesas financeiras em detrimento das políticas sociais.

Segundo a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA, 2023, p. 71):

Os valores financeiros relativos ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública brasileira não estavam limitados pela Emenda Constitucional nº 95, que estabeleceu o congelamento das despesas primárias do Poder Executivo, e continuam sem limitação no novo arcabouço fiscal estabelecido pela Lei Complementar 200/2023. Esse fato se configura como uma injustiça entre o mundo real, que precisa de mais políticas sociais, como a educação, e o mundo financeiro, ao qual não se coloca nenhum constrangimento aos seus pagamentos; ao contrário, são definidos parâmetros que os protegem.

Nesse contexto, observa-se que a política de austeridade fiscal implementada no país preservou os interesses do capital financeiro ao mesmo tempo em que restringiu os investimentos sociais. A Emenda Constitucional nº 95/2016, ao congelar os gastos primários por vinte anos, limitou a expansão das políticas públicas, enquanto os pagamentos relacionados à dívida pública permaneceram sem restrições fiscais significativas. Mesmo com a substituição do teto de gastos pelo Novo Arcabouço Fiscal, a lógica de proteção às despesas financeiras foi mantida.

Tal cenário reforça a necessidade de aprofundar o debate acerca da dívida pública brasileira, especialmente no que se refere à transparência de sua composição, aos mecanismos de auditoria e às formas de controle social sobre o orçamento estatal. Nesse sentido, Behring (2021) e Salvador (2024) defendem a realização de uma auditoria democrática da dívida pública, com ampla participação popular, como estratégia para enfrentar a subordinação do fundo público aos interesses rentistas.

Os dados analisados revelam que o financiamento das políticas sociais ocupa posição secundária na execução orçamentária da União. Essa realidade torna-se ainda mais contraditória quando se observa que a União, apesar de possuir maior capacidade arrecadatória, aplica constitucionalmente apenas 18% da receita resultante de impostos em educação, enquanto estados, Distrito Federal e municípios, que dispõem de menor capacidade financeira, devem aplicar no mínimo 25%. Essa estrutura evidencia profundas desigualdades no modelo federativo de financiamento educacional brasileiro.

Além disso, os estudos realizados pela Auditoria Cidadã da Dívida indicam que, somente em 2024, aproximadamente 42,96% do orçamento federal executado foram destinados ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Isso significa que quase metade do orçamento da União foi comprometida com despesas financeiras, restringindo significativamente a ampliação dos investimentos em políticas sociais essenciais.

Ao analisar essa dinâmica, Evilásio Salvador (2010, p. 18) afirma que, “no capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas”. Desse modo, o orçamento público converte-se em mecanismo de sustentação da acumulação capitalista, reforçando a hegemonia do capital financeiro sobre o Estado.

Nessa perspectiva, a disputa pelo fundo público ultrapassa o debate técnico-orçamentário e assume caráter eminentemente político e social. Conforme argumenta Elaine Behring (2021, p. 158):

É nessa perspectiva que o problema do endividamento precisa hoje estar no centro das lutas sociais anticapitalistas e das lutas pela materialização de direitos, tendo em vista disputar a alocação do Fundo Público. Toda luta por direitos e políticas públicas e sociais que os

EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO: comparações entre os percentuais destinados para educação nacional e as amortizações da dívida pública

viabilizem precisa se conectar à denúncia do endividamento, ao desvelamento da lógica que inviabiliza os recursos para implementar políticas universais de educação, saúde, previdência, assistência social, habitação, cultura e tantas outras.

Dessa forma, o avanço das despesas financeiras sobre o orçamento público compromete diretamente a garantia dos direitos sociais e limita a capacidade do Estado de assegurar políticas públicas universais. No caso da educação, além da insuficiência dos investimentos públicos, observa-se também a crescente transferência de recursos estatais para o setor privado, conforme demonstrado na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 - Gastos do Governo Federal total com educação público/privada

Ano/ Gastos	Educação Pública	Educação Privada	Educação	Percentual gasto com Educação Privada
2018	113.587.989.679,90	16.116.249.539,73	129.704.239.219,63	12,42538381
2019	113.764.763.966,30	11.846.062.801,96	125.610.826.768,26	9,430765728
2020	109.016.876.444,50	12.529.923.510,48	121.546.799.954,98	10,30872348
2021	109.031.728.701,39	24.900.530.467,02	133.932.259.168,41	18,59188415
2022	117.792.877.395,19	51.549.924.622,44	169.342.802.017,63	30,44116668

Fonte: INEP (2024) – Relatório do quinto ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (dados atualizados a preços de 12/2022- IPCA).

A análise dos dados apresentados na Tabela 1 evidencia o avanço da transferência de recursos públicos para o setor privado da educação, revelando um processo crescente de privatização do financiamento educacional no Brasil. Observa-se que, ao longo do período analisado, houve ampliação significativa dos percentuais destinados à educação privada, especialmente nos últimos anos do governo Bolsonaro. Em 2022, aproximadamente 30% do total dos recursos federais destinados à educação foram direcionados ao setor privado.

Esse movimento expressa uma dinâmica de deslocamento do fundo público em favor da iniciativa privada, contribuindo para o enfraquecimento estrutural da educação pública estatal. Conforme destaca Freitas (2018, p. 56), “o setor público vai sendo asfixiado enquanto a iniciativa privada se desenvolve utilizando o dinheiro público que deveria estar sendo aplicado na expansão da educação pública”.

A transferência de recursos públicos para instituições privadas constitui uma das principais estratégias das políticas neoliberais voltadas à mercantilização da educação. Esse processo não ocorre apenas por meio do financiamento estudantil ou de repasses diretos às instituições privadas de ensino superior, mas também através de mecanismos mais amplos de inserção do setor privado na gestão das políticas educacionais.

Nesse sentido, Adrião e Domiciano (2018) destacam que a atuação empresarial na educação pública ocorre também por meio da venda de materiais didáticos, plataformas digitais, sistemas apostilados, programas de formação continuada, assessorias de gestão e participação direta de institutos e fundações empresariais nas secretarias de educação. Tais mecanismos ampliam a presença do mercado na condução das políticas educacionais e fortalecem a lógica privatista no interior da educação pública.

Essa dinâmica evidencia a crescente subordinação da educação aos interesses do capital. Conforme argumenta Freitas (2018, p. 29), a educação vem sendo “sequestrada pelo empresariado” para atender objetivos econômicos, políticos e ideológicos, sendo concebida não mais como direito social universal, mas como serviço passível de compra e venda no mercado. Trata-se de uma concepção alinhada às reformas educacionais orientadas pelos organismos internacionais e pela racionalidade neoliberal.

Nesse contexto, o Estado brasileiro tem incorporado diretrizes formuladas por organismos multilaterais, como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que defendem modelos de gestão educacional baseados na lógica empresarial, na competitividade e na redução do papel do Estado na oferta direta da educação pública.

A redução dos investimentos públicos, associada à ampliação da participação privada, fortalece o discurso neoliberal de que a eficiência educacional seria alcançada por meio da concorrência de mercado. Conforme analisa Freitas (2018, p. 31), essa perspectiva sustenta que “a fronteira da eficiência do sistema educacional seria atingida quando a atividade educacional estivesse sob controle empresarial concorrendo em um livre mercado, sem intervenção do Estado”.

Desse modo, a educação passa a ser tratada como mercadoria estratégica para acumulação de capital, subordinando sua função social aos interesses do mercado. Para Michael Apple (2003, p. 45), os organismos internacionais passam a compreender a educação “como mais um produto, como pão, carros e televisão”. Tal racionalidade reforça processos de mercantilização e desresponsabilização do Estado em relação à garantia do direito à educação.

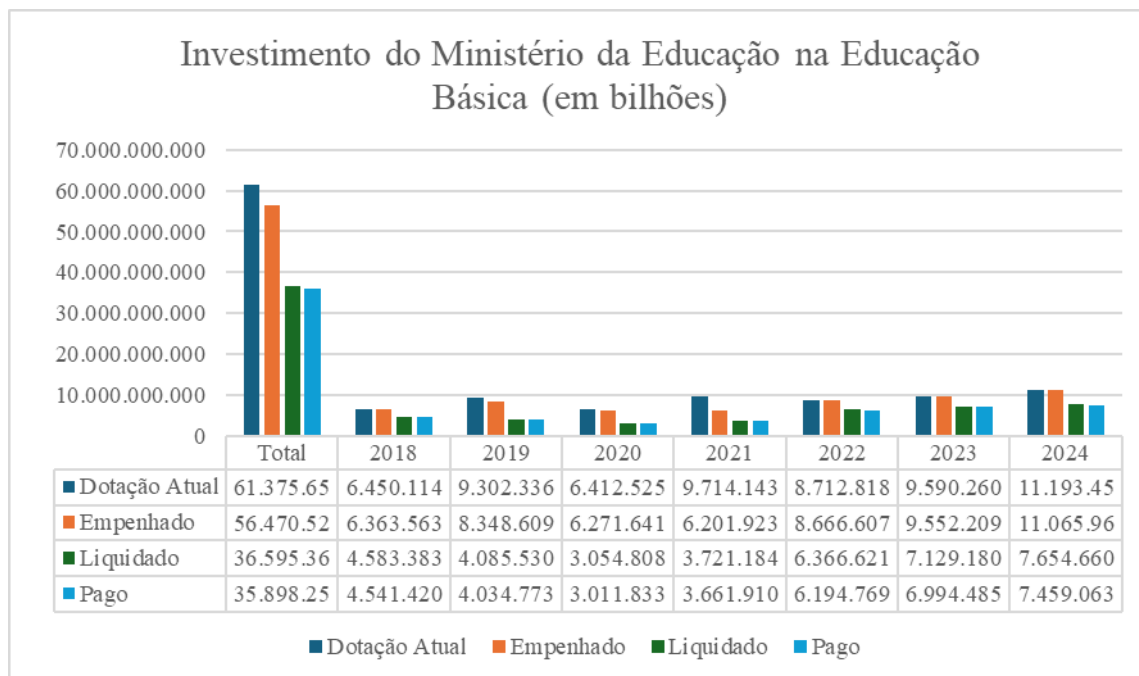
Nessa perspectiva crítica, István Mészáros (2008, p. 27) defende que “é necessário romper com a lógica do capital se quisermos contemplar a criação de uma alternativa educacional significativamente diferente”. A reflexão do autor evidencia que o enfrentamento das desigualdades educacionais exige superar os limites impostos pela racionalidade capitalista e pelas políticas de austeridade fiscal que condicionam o financiamento da educação pública.

Diante disso, torna-se fundamental compreender como essa lógica de financeirização e privatização repercute no orçamento destinado especificamente à educação básica. Assim, faz-se

EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO: comparações entre os percentuais destinados para educação nacional e as amortizações da dívida pública

necessário analisar a execução orçamentária da União voltada à educação básica, considerando tanto a previsão orçamentária atualizada quanto os valores efetivamente executados no período analisado.

Gráfico 4– Percentuais de investimentos em Educação Básica pelo Governo Federal (2018 a 2024)



Fonte: Elaboração própria. SIOP/Painel do Orçamento Federal (Brasil, 2025).

Os dados apresentados no Gráfico 4 demonstram que a execução orçamentária da educação básica permaneceu relativamente próxima dos valores previstos na Lei Orçamentária Anual ao longo do período analisado, com exceção dos anos de 2019 e, principalmente, de 2021, durante o governo Bolsonaro. A comparação entre a dotação atualizada e as despesas empenhadas revela os seguintes percentuais de execução: 99% em 2018; 89,74% em 2019; 97,80% em 2020; 63,84% em 2021; 99,46% em 2022; 99,60% em 2023; e 98,86% em 2024.

Embora os dados indiquem desempenho relativamente favorável na execução orçamentária da educação básica em comparação com outras áreas sociais, observa-se forte oscilação nos anos marcados pela intensificação das políticas de austeridade fiscal e pelos impactos econômicos e sociais da pandemia de COVID-19. O caso de 2021 chama atenção pela significativa redução na execução dos recursos previstos, revelando os efeitos combinados da crise sanitária e das políticas de contenção fiscal implementadas no período.

Ao analisar esse comportamento diferenciado da educação básica em relação às demais subfunções educacionais, Evilásio Salvador (2024, p. 9) destaca que um dos principais fatores explicativos foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020, responsável pela reformulação e

constitucionalização permanente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Segundo o autor:

O principal motivo a explicar esse comportamento diferenciado em relação às outras subfunções vinculadas à educação foi a aprovação da EC nº 108/2020. O escopo principal da emenda constitucional em tela foi o aperfeiçoamento do Fundeb, com a sua transformação em um fundo permanente de custeio da educação básica.

A consolidação do Fundeb como política permanente representou importante avanço para o financiamento da educação básica pública, especialmente por fortalecer mecanismos redistributivos entre estados e municípios. Ainda que o fundo necessite de aperfeiçoamentos para atender às profundas desigualdades regionais brasileiras, particularmente na Região Norte, sua institucionalização ampliou as possibilidades de redução das assimetrias educacionais e de fortalecimento do financiamento da educação pública.

Entretanto, os menores percentuais de execução identificados no gráfico revelam os impactos das políticas de austeridade fiscal sobre as políticas sociais. Os cortes orçamentários realizados durante o governo Bolsonaro afetaram diretamente áreas essenciais, como educação, saúde e assistência social, aprofundando processos de precarização dos serviços públicos. Além disso, é necessário considerar que, em 2021, o país ainda enfrentava os efeitos da maior crise sanitária do século XXI, provocada pela pandemia de COVID-19, que produziu profundas consequências econômicas, sociais e fiscais.

Todavia, mesmo com percentuais elevados de execução orçamentária na educação básica em determinados anos, isso não significa que os investimentos realizados sejam suficientes para garantir qualidade educacional compatível com as necessidades do país. O Brasil permanece distante dos níveis de investimento por aluno praticados pelos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Segundo dados apresentados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, com base em indicadores da OCDE, o Brasil investiu, em 2020, aproximadamente US\$ 4.306 por estudante ao ano, equivalente a cerca de R\$ 21 mil. No mesmo período, a média dos países da OCDE foi de US\$ 11.560 por estudante, valor equivalente a aproximadamente R\$ 57 mil anuais. Isso significa que os investimentos médios dos países da organização superaram em cerca de 171% os valores aplicados no Brasil.

Ainda que os parâmetros utilizados pela OCDE sejam padronizados e não expressem integralmente as desigualdades territoriais, sociais e regionais brasileiras — sobretudo as especificidades da Região Norte —, os dados evidenciam a insuficiência histórica dos investimentos educacionais no país. Essa realidade demonstra que a universalização do direito à educação com

qualidade socialmente referenciada exige não apenas a ampliação dos recursos, mas também a revisão estrutural do modelo de financiamento educacional brasileiro.

Nesse sentido, a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA, 2023, p. 1) afirma que “é chegada a hora de priorizar a educação no processo de desenvolvimento social e econômico do Brasil”. A entidade destaca que a ampliação do financiamento educacional demanda estratégias estruturais capazes de elevar os investimentos públicos e garantir o cumprimento da Meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE), que prevê investimento equivalente a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação pública.

Entre as estratégias apontadas pela FINEDUCA (2023), destacam-se: a ampliação da vinculação constitucional de recursos da União para a educação; a revisão das renúncias fiscais; o enfrentamento das despesas financeiras relacionadas à dívida pública; a redução da transferência de recursos públicos para o setor privado; e a utilização de receitas oriundas das riquezas naturais brasileiras e da dívida ativa da União.

Ao discutir o financiamento educacional, Amaral (2023) argumenta que a disputa por recursos públicos destinados à educação integra uma disputa mais ampla sobre a destinação dos impostos, taxas e contribuições arrecadados da população. Trata-se, portanto, de uma disputa política entre projetos societários distintos: de um lado, a defesa da ampliação dos direitos sociais e do fortalecimento das políticas públicas; de outro, a priorização da acumulação do capital e da financeirização do orçamento estatal.

4 CONCLUSÃO

O presente estudo analisou a execução orçamentária da União no período de 2018 a 2024, evidenciando as contradições existentes entre o financiamento da educação pública e a destinação de recursos para o pagamento da dívida pública federal. As análises realizadas demonstram que, embora a educação possua vinculação constitucional de recursos, o orçamento educacional permanece subordinado às prioridades do ajuste fiscal e da financeirização do fundo público.

Os dados apresentados revelam que os investimentos destinados à amortização da dívida pública superaram amplamente os recursos aplicados na política educacional, confirmando a centralidade assumida pelo capital financeiro na condução das prioridades orçamentárias do Estado brasileiro. Nesse contexto, a educação pública não se estabelece como prioridade efetiva da política econômica nacional, sobretudo quando parcelas expressivas do orçamento federal permanecem comprometidas com despesas financeiras em detrimento da garantia dos direitos sociais.

Embora tenha sido identificada, a partir de 2023, uma retomada do crescimento dos percentuais destinados à educação no Orçamento Geral da União, os avanços observados ainda se mostram insuficientes diante das desigualdades educacionais históricas do país e das demandas estruturais da educação pública brasileira. Além disso, verificou-se que parte significativa dos recursos autorizados para a educação não foi integralmente executada, evidenciando limites persistentes na materialização do financiamento educacional.

As análises também demonstraram que a lógica da austeridade fiscal permanece presente mesmo após a substituição do teto de gastos pelo Novo Arcabouço Fiscal, mantendo restrições à ampliação das políticas sociais e preservando mecanismos de proteção às despesas financeiras relacionadas à dívida pública. Tal dinâmica reforça a subordinação do fundo público aos interesses do capital rentista e amplia os obstáculos para a efetivação do direito à educação com qualidade socialmente referenciada.

No campo educacional, constatou-se ainda o avanço do processo de privatização da educação, materializado tanto pela transferência direta de recursos públicos para instituições privadas quanto pela crescente inserção do empresariado na formulação e gestão das políticas educacionais. Esse movimento contribui para o enfraquecimento da educação pública estatal e fortalece a mercantilização da educação como estratégia de acumulação do capital.

Diante desse cenário, compreende-se que a defesa da educação pública exige não apenas a ampliação dos investimentos educacionais, mas também o enfrentamento estrutural da lógica de financeirização do orçamento estatal. Nesse sentido, a auditoria democrática da dívida pública, com ampla participação social, apresenta-se como estratégia fundamental para disputar a alocação do fundo público e ampliar a capacidade do Estado de financiar políticas sociais universais.

Por fim, conclui-se que a disputa pelo fundo público constitui uma disputa entre projetos societários antagônicos: de um lado, a lógica da acumulação financeira e da austeridade fiscal; de outro, a defesa dos direitos sociais e da educação pública como dever do Estado. Assim, a garantia do direito à educação pública, gratuita, laica e socialmente referenciada depende da ampliação do financiamento educacional, do fortalecimento das políticas públicas e da construção de alternativas que rompam com a subordinação das políticas sociais aos interesses do capital financeiro.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; DOMICIANO, Cassia Alessandra. A educação pública e as corporações: avanços e contradições em uma década de ampliação de investimento no Brasil. **FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 1-18, 2018.

EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO: comparações entre os percentuais destinados para educação nacional e as amortizações da dívida pública

APPLE, Michael W. **Educando à direita: mercados, padrões, Deus e desigualdades**. São Paulo: Cortez, 2003.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (FINEDUCA). **O financiamento do PNE (2024-2034): é chegada a hora de priorizar a educação no processo de desenvolvimento social e econômico do Brasil**. Curitiba: FINEDUCA, 2023.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). **Painel do Orçamento Federal**. Disponível em: SIOP Painel do Orçamento Federal. Acesso em: 24 jun. 2024.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **10 anos do Plano Nacional de Educação: análise final da execução dos artigos, metas e estratégias da Lei 13.005/2014**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2024. Disponível em: Acervo Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Acesso em: 26 out. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). **Entre os países da OCDE, Brasil é um dos que menos investe em educação**. Brasília, set. 2023. Disponível em: CNTE - investimento em educação e OCDE. Acesso em: 24 jun. 2024.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: Inep, 2024.

LINDESAY, Paulo; MARCELINO, Marcelo Gonçalves. **Desvios orçamentários da educação e das demais políticas públicas no Brasil e a falácia do gasto excessivo com pessoal: continuidade e aprofundamento do pagamento do serviço da dívida pública no rentismo financeiro neoliberal do governo Bolsonaro**. Brasília, fev. 2022. Disponível em: Auditoria Cidadã da Dívida - desvios orçamentários da educação. Acesso em: 25 jun. 2024.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.

ROLIM, Rosana Maria Gemaque. A política de fundos no financiamento da educação básica: considerações acerca do fortalecimento do projeto de educação pública de qualidade. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 10, n. 1, p. 63-83, jan./abr. 2021.

ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ARANTES, Flávio; DWECK, Esther. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, e0223456, 2019.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil. *In*: CASTRO, Jorge Abrahão de; POCHMANN, Marcio (org.). **Brasil: Estado social contra a barbárie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. p. 367-388.

SALVADOR, Evilásio; RIBEIRO, Isabela Ramos. Dependência, ciclo do capital e limites do fundo público no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 146, e6628339, 2023.

SALVADOR, Evilásio. Financiamento da educação no contexto de ajuste fiscal no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 45, e286672, 2024.

Notas

¹ A extração de mais-valia é a forma específica que assume a EXPLORAÇÃO sob o capitalismo, a *diferença específica* do modo de produção capitalista, em que o excedente toma a forma de LUCRO e a exploração resulta do fato da classe trabalhadora produzir um produto líquido que pode ser vendido por mais do que ela recebe como salário. Lucro e salário são as formas específicas que o trabalho excedente e o trabalho necessário assumem quando empregados pelo capital. Mas o lucro e o salário são, ambos, DINHEIRO e, portanto, uma forma objetificada do trabalho que só se torna possível em função de um conjunto de mediações históricas específicas em que o conceito de mais-valia é crucial. (Bottomore, 2012, p. 335).