



INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO – ILB

MARIANE KAMIENSKI PALHAS

**O NOVO REGIME FISCAL CRIADO PELA EMENDA
CONSTITUCIONAL N. 95 COM A ADOÇÃO DO TETO DE GASTOS
PÚBLICOS FEDERAIS E SEUS IMPACTOS NA EDUCAÇÃO**

Brasília

2022



MARIANE KAMIENSKI PALHAS

**O NOVO REGIME FISCAL CRIADO PELA EMENDA
CONSTITUCIONAL N. 95 COM A ADOÇÃO DO TETO DE GASTOS
PÚBLICOS FEDERAIS E SEUS IMPACTOS NA EDUCAÇÃO**

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público.

Orientador: Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Brasília

2022



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



MARIANE KAMIENSKI PALHAS

**O NOVO REGIME FISCAL CRIADO PELA EMENDA
CONSTITUCIONAL N. 95 COM A ADOÇÃO DO TETO DE GASTOS
PÚBLICOS FEDERAIS E SEUS IMPACTOS NA EDUCAÇÃO**

Esta monografia foi julgada adequada à obtenção do certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público do Instituto Legislativo Brasileiro.

Aprovada em Brasília, em 14 de novembro de 2022 por:

Banca Examinadora:

Profº Me. Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt
Senado Federal

Profº Me. Rafael Inacio De Fraia e Souza
Senado Federal



Dedico este trabalho a Deus, responsável por me dar a força necessária para seguir em frente, e alcançar meus sonhos. Dedico também este trabalho ao meu falecido pai Cláudio Kamienski, a quem agradeço as bases que deu para me tornar a pessoa que sou hoje e aos meus filhos Davi Matteo e Paulo Eduardo, minha razão de viver.



AGRADECIMENTOS

Aos meus estimados amigos Aires Pereira das Neves Junior e Elisabete Busanello, meus maiores incentivadores à busca pelo conhecimento, obrigada pelo incentivo, apoio e confiança. O desejo pelo conhecimento nasceu por consequência do exemplo destes grandiosos amigos que dedicam grande parte do tempo a trabalhos acadêmicos e a construir conhecimento, trazendo luz e entendimento sobre as matérias mais complexas no âmbito do congresso nacional. Orgulho é o que define! Sou grata em especial ao meu orientador pela disposição, encorajamento, paciência e pela dedicação do seu escasso tempo a minha monografia e por me manter motivada durante todo o processo. Seus conhecimentos fizeram grande diferença na conclusão deste trabalho.



Se você se atreve a fazer a coisa mais difícil, pode conceituar que sua vida funcionará melhor do que se você fizer qualquer outra coisa. (Jordan Bernt Peterson, 2019)

7



RESUMO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016 propõe um Novo Regime Fiscal (NRF), no âmbito da União para os próximos 20 anos, estabelecendo um limite para as despesas primárias individualizadas por cada um dos poderes. No novo regime proposto, o crescimento anual do gasto não poderá ultrapassar a inflação que implicará em congelamento, em termos reais, das despesas primárias até 2036 com base nos patamares de 2016. O objetivo geral desta pesquisa é estudar quais foram os limites e as consequências para a área da Educação decorrentes da instituição do Novo Regime Fiscal. Além disso, iremos analisar por meio de mapeamento de dados qual é a medida do impacto da Emenda Constitucional na área da educação, tal observação será realizada por meio de coleta e análise dos dados da data base do SIGA BRASIL que dispõe de informações relativas à evolução dos investimentos educacionais federais ao longo dos últimos 12 anos (2010-2021). Da análise realizada, constatou-se que o financiamento em educação foi reduzido, mas no período que antecedeu a implementação do teto de gastos, concluindo que nesses anos, essa relevante área de atuação não foi considerada prioritária sob a ótica da alocação dos insuficientes recursos públicos federais. Comprova essa afirmação o fato de que o financiamento em educação (despesa executada) ter perdido relevância no período analisado. Em tese, mesmo com a EC nº 95/2016 em vigor, a educação poderia ter mantido ou pelo menos acrescentado sua participação - dado o limite imposto pela EC nº 95/2016, para uma área do Executivo ampliar sua participação relativa, uma outra, ou mais de uma, necessariamente sofrerá redução. Ou seja, se fosse considerada prioridade, a educação teria elevado o seu percentual no universo das despesas primárias, o que não ocorreu.

Palavras-chave: Teto de gastos públicos federais. Financiamento da Educação. EC nº 95, de 2016. NRF - Novo Regime Fiscal.



ABSTRACT

In 2016, Brazil's government established the Amendment to the Constitution (PEC) No. 241/2016, which proposes a New Fiscal Regime (NRF) within the Union for the next twenty years, determining a limit for primary expenditures individualized by each of the branches. In the new proposed regime, the annual growth in spending cannot exceed inflation, which will imply a freeze, in real terms, of primary expenditures until 2036 based on the levels of 2016. The general objective of this research is to study the limits and the consequences for the area of education after the institution of the New Tax Regime. We will analyze, through data mapping, what is the extension of the impact of the Constitutional Amendment in the educational field. This observation will be carried out through the collection and analysis of data from SIGA BRASIL, a platform that gathers information on the evolution of federal educational investments over the last twelve years (2010-2021). From the analysis carried out, it is clear that funding in education was reduced in the period before the implementation of the spending ceiling, concluding that in these years, this relevant area of action was not considered a priority from the perspective of the allocation of insufficient federal public resources. This statement is confirmed by the fact that education funding (executed expenditure) has lost relevance in the analyzed period. In theory, even with EC nº 95/2016 in force, education investment should be maintained or at least increased its participation - given the limit imposed by EC nº 95/2016, for a area of the Executive to expand its relative participation, another, or more than one, will necessarily be reduced. In other words, if the subject was a priority, education would have increased its percentage in the universe of primary expenditures, which did not occur.

Keywords: Teto de gastos públicos federais. PEC No. 241/2016. EC No. 95, of 2016. NRF - New Tax Regime.



LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribuição da despesa total em cada ano (valores em relação a 1 milhão de reais) e % do total da série histórica.....	39
Gráfico 2. Distribuição da despesa total em cada Subfunção do total da série histórica	40
Gráfico 3. Distribuição da despesa total em cada modalidade de aplicação da série histórica	41
Gráfico 4. Evolução das despesas (por resultado primário) – períodos 2010/2016 – 2017/2021.....	42
Gráfico 5. Evolução das despesas (EOF)	43
Gráfico 6. Evolução das despesas (EOF)	44
Gráfico 7. Evolução das despesas (subfunção)	45
Gráfico 8. Evolução proporcional das despesas (EOF) em cada Subfunção.....	46
Gráfico 8.1. Subfunção: Educação Básica por Resultado EOF.....	47
Gráfico 8.2. Subfunção: Educação Básica por Resultado EOF.....	47
Gráfico 9. Percentual Geral do Grupo de natureza de despesas - GND (2010-2021).....	48
Gráfico 10. Grupo de natureza de despesas - GND GERAL (2010-2021)	49
Gráfico 11. Grupo de natureza de despesas - GND (2010-2021).....	50
Gráfico 12. Grupo de natureza de despesas - GND (2010-2021).....	51
Gráfico 13. Distribuição despesas com ações (seguimento de percentual das 10 maiores ações).....	52
Gráfico 14. Evolução (2010-2021) das 5 maiores despesas e respectivas Unidades Orçamentárias.....	53



LISTA DE TABELAS

Tabela 1a. Recategorização da EOF: 1=RP1; 2=RP2 e 3=RP3=PAC; RP3=6,7,8,9 (despesas de emendas).....	38
---	----



LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ILB – Instituto Legislativo Brasileiro
NRF - Novo regime Fiscal
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
CD – Câmara dos Deputados
CF - Constituição Federal
EC – Emenda Constitucional
EOF - Identificador de Resultado Primário
FGV IBRE - Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GND - Grupo de Natureza de Despesa
IDOC - Identificador de Doação e de Operação de Crédito
IDUSO - Identificador de Uso
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
MTO – Manual Técnico de Orçamento
PIB – Produto Interno Bruto
PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
RP - Resultado Primário
SF – Senado Federal
UO - Unidade Orçamentária



SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14

1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA 14

1.2 OBJETIVO GERAL 16

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS 16

1.4 JUSTIFICATIVA 16

2 REFERENCIAL TEÓRICO 22

2.1 DESPESA PÚBLICA – CONCEITOS E CLASSIFICAÇÕES APLICADOS À PESQUISA DESENVOLVIDA 22

2.1.1 Classificação Institucional 23

2.1.2 Classificação Funcional da Despesa 23

2.1.3 Classificações Quantitativas 24

2.1.4 Etapas da despesa 29

2.2 TETO DE GASTOS: IMPACTOS NA EDUCAÇÃO 29

3 ANÁLISE 35

3.1 COLETAR E ANALISAR, POR MEIO DA DATA BASE DO SIGA BRASIL, INFORMAÇÕES RELATIVAS À EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS EDUCACIONAIS FEDERAIS AO LONGO DOS ÚLTIMOS 11 ANOS (2010-2021). 35

3.2 ANALISAR AS ABAS DISPONIBILIZADAS PELO SISTEMA E SUAS VARIÁVEIS. 36

3.3 REALIZAR PESQUISA QUANTITATIVA COMPARATIVA DOS RESULTADOS COMPILADOS E ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS. 36

3.4 Compreender possíveis diferenças perceptíveis antes e depois de 2017 com a implementação do teto de gastos e observar tendências antes e após o advento do teto de gastos. 54

4. CONCLUSÃO 58

13



REFERÊNCIAS	60
GLOSSÁRIO	64
APÊNDICE	67



1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA

Com a escolha do tema vislumbramos estudar, traduzir e evidenciar os impactos na educação apresentados pelos dados analisados nesta pesquisa. O estudo destes dados se faz relevante à sociedade brasileira por ter como princípio base a alteração do regime fiscal outrora adotado.

O Novo Regime Fiscal (NRF) teve origem na Proposta de Emenda Constitucional nº 241, apresentada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 15 de junho de 2016. De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial que acompanhou a referida proposta (BRASIL, 2016) o NRF foi idealizado com a intenção de transformar, no período de médio e longo prazo, o quadro de desequilíbrio fiscal do governo federal e salvaguardar a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. O Novo Regime Fiscal (NRF) fixou limites anuais, ou tetos de gastos, para despesas primárias da União durante o período de 2017 a 2036, ou seja, 20 anos.

Conforme a nova regra trazida pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (EC nº 95/2016) o crescimento anual dessas despesas, no período indicado, está limitado à inflação medida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Com o objetivo de fazer frente à crise econômica brasileira, a PEC nº 241/2016 pretende “reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de grave desequilíbrio fiscal” do Governo Federal. A premissa de que a raiz do problema fiscal do governo está no crescimento da despesa pública primária, e esta por sua vez tem provocado o crescimento da dívida pública federal e se faz necessário estabilizar a despesa para conter o avanço da dívida citada. Dessa forma, o teto de gastos tornou-se a principal regra fiscal do país, no apoio às expectativas de sustentabilidade fiscal da União.

Trata-se de uma estratégia de ajuste fiscal pelo lado da despesa em que se busca reverter, de forma gradual, o quadro de desequilíbrio fiscal da União. Em síntese, o que se



espera é que o crescimento real zero do gasto¹ contribua para a redução paulatina da despesa primária federal, como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), em benefício da geração de resultados primários mais favoráveis e da contenção do aumento da dívida pública (BRASIL, 2016).

Dessa maneira, mostra-se uma regra simples e de fácil monitoramento. No caso de descumprimento dos limites estabelecidos, o Poder que excedesse o limite sofreria algumas sanções, como ficar impedido de realizar concurso público, conceder aumentos salariais e admitir pessoal.

Para a área da educação a PEC 241/16 estabelece alterações no cálculo do valor mínimo a ser aplicado por este setor e que deixaram de ser vinculadas às receitas da União. De início, o estudo trata dos objetivos fiscais do NRF, contextualizados pela situação fiscal da União que antecedeu a sua instituição.

Em seguida, nossa pesquisa analisa o comportamento das despesas primárias da União sob a vigência dos tetos de gastos em comparação com a tendência identificada a partir da trajetória histórica dessas despesas. Complementarmente, examinamos as principais mudanças e impactos no financiamento da educação após o advento do NRF. Por fim, são tecidas considerações quanto aos desafios para a educação brasileira.

O tema escolhido busca avaliar e apresentar, especialmente os impactos da aprovação da PEC sobre um dos principais grupos que integram as despesas primárias do Governo, ou seja: despesas com educação.

Basicamente, o ponto de corte é o ano de 2016, de aprovação da PEC, mas quanto a este aspecto, pode-se afirmar que não existirão impactos naquele exercício, pois, o texto da EC determina que é a despesa primária do exercício de 2017 que será aquela realizada no exercício de 2016 atualizada pelo IPCA - o que faz com que os valores para 2017 não sejam em nada alterados. A partir de 2017, o montante das despesas primárias não poderia crescer mais do que a inflação medida pelo índice supracitado.

¹ Tal regime consiste em fixar meta de expansão da despesa primária total, que terá crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao de aprovação desta PEC, o que levará a uma queda substancial da despesa primária do governo central como porcentagem do PIB.



1.2 OBJETIVO GERAL

Identificar possíveis limites e consequências que a instituição do NRF trouxe para a área da Educação.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- I. Coletar e analisar, por meio da data base do SIGA BRASIL informações relativas à evolução dos investimentos educacionais federais ao longo dos últimos 12 anos (2010-2021);
- II. Analisar as abas disponibilizadas pelo sistema e suas variáveis;
- III. Realizar pesquisa quantitativa comparativa dos resultados compilados e análise descritiva dos dados;
- IV. Compreender possíveis diferenças perceptíveis antes e depois de 2017 com a implementação do teto de gastos e observar tendências antes e após o advento do teto de gastos.

1.4 JUSTIFICATIVA

Consideramos esse tema importante porque o Novo Regime Fiscal deverá ser observado por um longo prazo (vinte anos), em vista disso ele trará efeitos orçamentários e impactos para o país. A área educacional foi escolhida neste projeto, por ser um elemento essencial para o crescimento e desenvolvimento do país enquanto nação, tanto que está prevista como direito social na constituição federal e, por isso, a setorização desse direito é necessária para a organização dos investimentos. A alocação de recursos para a área da educação traz impactos na execução das políticas públicas, e irá afetar a população, caso não seja priorizada.



Tamanha é a importância da educação, na visão do legislador constituinte, que o orçamento federal deve aplicar, obrigatoriamente, no mínimo, 18% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Segundo o Normativo da Constituição Federal/1988 em seu art. 212. “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” A vinculação à educação, aliás, foi uma das primeiras a ser observada nas Constituições brasileiras, estando presente desde a Constituição de 1934².

Ademais, outro motivo concernente à escolha do tema desta pesquisa, além dos efeitos orçamentários, é relativo à função fiscalizatória dos gastos públicos que compete ao Poder Legislativo. O estudo dos possíveis impactos do teto de gastos na educação é meritório, porque diz respeito ao aperfeiçoamento do orçamento público que está dentro do escopo de atuação do legislativo e é um subeixo temático desta pesquisa.

Estudar de forma mais esquadrihada esse objeto, permitirá prestar melhor assessoramento parlamentar e desempenhar com maior eficiência minhas funções, inclusive, abrirá mais possibilidades de ascensão na minha carreira profissional. Consoante ao meu crescimento profissional, acredito ser da mesma forma importante ao Senado ter servidores atualizados na questão orçamentária, a fim de que possam acompanhar os impactos do NRF na tramitação de outras proposições legislativas, em comissões permanentes, ou junto aos gabinetes parlamentares.

Com o propósito de construir conhecimento acerca das implicações da adoção do teto de gastos, analisamos as séries históricas das despesas executadas desde 2010 a 2021, buscando diferenças perceptíveis antes e após 2017, isto é, o início da implementação da nova regra fiscal.

Ainda com o mesmo propósito, buscamos uma tendência observável por meio dos dados para que com maior subsídio e clareza possamos apresentar evidências se houve redução, aumento ou se foram mantidos os valores para financiamento da área educacional do país.

No âmbito do ajuste citado, o presente estudo se propõe a analisar os dados obtidos no intervalo de 2010 a 2021. É parte dos propósitos do NRF, consequentemente, promover a

² Art. 156 da Constituição de 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm



gradual redução das despesas primárias federais proporcionais ao Produto Interno Bruto (PIB), com conseqüente abertura de espaço para a geração de superávits primários. De acordo com a já mencionada exposição de motivos (BRASIL, 2016):

Tal regime consiste em fixar meta de expansão da despesa primária total, que terá crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao de aprovação desta PEC, o que levará a uma queda substancial da despesa primária do governo central como porcentagem do PIB.

A expectativa do Poder Executivo é a de que, nos 10 primeiros anos de sua vigência, o NRF viabilize a redução gradualista nas despesas primárias federais, no ritmo estimado de 0,5 pontos percentuais (p.p.) do PIB ao ano, conforme exposto no fragmento abaixo (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018, p.3).

Outra decisão relevante é quanto ao ritmo do ajuste fiscal. O teto de gastos é claramente uma opção pelo ajuste gradual. Busca-se uma redução da despesa de aproximadamente 0,5 ponto do PIB ao ano para, em 10 anos, chegar-se ao necessário ajuste de 5 pontos percentuais do PIB. Ou seja: saímos, em 2016, de um déficit primário de 2,5% do PIB para chegar, em 2026, com um superávit em torno de 2,5% do PIB que, junto com o ajuste nas contas dos governos subnacionais, será o necessário para colocar a dívida pública em trajetória cadente como proporção do PIB.

Embora esse parâmetro represente apenas uma expectativa implícita ao NRF, e não uma meta oficial, a análise da despesa primária como proporção do PIB, após o advento do NRF, é reputada como relevante neste estudo para a avaliação da efetividade dos tetos de gastos à luz de seus objetivos esperados.

Cabe ressaltar as flexibilizações no NRF, dadas as cinco emendas especificadas abaixo:

I - Emenda Constitucional nº 102, de 2019: excluiu do teto de gastos do Governo Federal as transferências para os entes subnacionais de parcela do montante arrecadado com a cessão onerosa, para a Petrobrás, de atividade de pesquisa e lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos;

II - Emenda Constitucional nº 109, de 2021 (“PEC Emergencial”):

a) estipulou que sofrerão sanções o Poder ou órgão autônomo cujas despesas primárias obrigatórias representem mais de 95% da despesa primária total, corrigindo a inconsistência



observada na versão original do NRF;b) excluiu do teto de gastos do Governo Federal as despesas referentes ao pagamento, em 2021, de auxílio emergencial, no montante de até R\$ 44 bilhões;

III - Emenda Constitucional nº 113, de 2021 (1ª “PEC dos Precatórios”):

- a) alterou o período de apuração do fator de correção dos tetos individualizados (substituiu-se o IPCA acumulado nos dozes meses completados em junho de cada exercício pelo IPCA acumulado até dezembro);
- b) limitou a até R\$ 15 bilhões o aumento do teto de gastos em 2021 resultante da introdução do novo período de apuração do fator de correção;

IV - Emenda Constitucional nº 114, de 2021 (2ª “PEC dos Precatórios”):

a) criou, no âmbito da União, novo regime de pagamento de precatórios, com duração até 2026, com as seguintes características:

1. fixação de teto correspondente à correção anual pelo IPCA do valor pago em 2017;
2. destinação da diferença entre os valores devidos e pagos a programas de renda básica e à seguridade social;
3. exclusão do teto de gastos dos pagamentos de precatórios: efetuados mediante a quitação de débitos na dívida ativa, a compra de imóveis públicos, o pagamento de outorga de serviços públicos ou a compra de direitos, inclusive no caso de contratos de partilha de petróleo; parcelados por representarem mais de 15% do valor total dos precatórios apresentados; custeados com valores de sentenças transitadas em julgado devidos à pessoa jurídica de direito público; efetuados mediante acordo, com renúncia de 40% do valor do crédito; decorrentes de complementações devidas pela União, em três parcelas anuais, para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef);

b) vinculou o aumento do teto de gastos em 2022 resultante da introdução do novo período de apuração do fator de correção a despesas com assistência social, programas de combate à pobreza, previdência e saúde;



V - Emenda Constitucional nº 123, de 2022 que excluiu do teto de gastos as despesas destinadas ao enfrentamento da elevação dos preços dos combustíveis, no valor de R\$ 41,25 bilhões, assim distribuídos:

- a) até R\$ 26 bilhões para o Programa “Auxílio Brasil”;
- b) até R\$ 1,05 bilhão para o Auxílio Gás;
- c) até R\$ 5,4 bilhões para os transportadores autônomos de carga;
- d) até R\$ 2,5 bilhões para os entes subnacionais que contam com serviços de transporte público;
- e) até R\$ 3,8 bilhões para os entes subnacionais que outorguem créditos tributários referentes ao ICMS para os produtores e distribuidores de etanol;
- f) até R\$ 2 bilhões para os motoristas de táxi;
- g) até R\$ 500 milhões para o Programa “Alimenta Brasil”.

A Emenda Constitucional nº 108, de 2020, elevou o comprometimento de receitas do Governo Federal sem corte equivalente em outras despesas. Ao final do período de seis anos aumentou a complementação da União para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) de 10% para 23% do montante devido pelos entes subnacionais.

O tópico seguinte realiza uma análise mais geral, seguida do exame do crescimento dessas despesas em face da inflação. Dessa forma, o tamanho do ajuste fiscal afeta diretamente o funcionamento dos serviços públicos prestados à população, de modo que uma interrupção sem critério certamente causará sérios transtornos.

Os gastos públicos em educação são apurados com base na classificação funcional presente nos orçamentos de todos os entes da Federação.

O critério para a seleção dos valores, ou seja, a origem da escolha das subfunções, é que elas representam uma partição da função e selecionamos as modalidades típicas da área da educação, mas excluindo uma que tem dinâmica própria e distinta, a educação superior. Trata-se de um recorte específico da educação, escolhido em função do seu conteúdo intrínseco³ No nosso estudo, as subfunções escolhidas para serem examinadas foram: 361 -

³ Como se verá, ao lado das despesas nas subfunções típicas da educação – educação infantil, fundamental, superior, etc. – são também contabilizadas, na função Educação (apurada basicamente pelo critério institucional da função essencial do órgão público considerado) as despesas



Ensino Fundamental que em 2011 para 2012 foi agrupada na subfunção 368 (educação básica), 362 - Ensino Médio que em 2011 para 2012 foi agrupada também na subfunção 368 (educação básica), 365 - Educação Infantil, 366 - Educação de Jovens e Adultos, 367 - Educação Especial e 368 - Educação Básica.

Esperamos, com o resultado desta pesquisa, organizar os dados em séries históricas buscando informações para resposta preliminar às perguntas: existem diferenças perceptíveis antes e depois de 2017 com o teto de gastos? Existe uma tendência observável antes e outra depois? Estas respostas permitirão embasar uma avaliação sobre a questão de fundo: que implicações financeiras para a área da educação trouxe o teto de gastos?

classificáveis em outras subfunções – administração, informática, etc. (GIACOMONI, 2015). Tais valores não foram considerados, em função do critério de seleção acima apontado.



2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 DESPESA PÚBLICA – CONCEITOS E CLASSIFICAÇÕES APLICADOS À PESQUISA DESENVOLVIDA

Iniciamos pela exposição sintética dos conceitos instrumentais da classificação orçamentária utilizados para coletar e organizar os dados da pesquisa.

A literatura indica que há certa uniformidade no conceito de despesa pública:

No que diz respeito ao conceito da despesa pública existe, de certa forma, uma uniformidade no conceito adotado pelos diversos autores, que coincide com o conceito formulado: [...] o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos...; ou

[...] a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo. (Eliomar Baleeiro apud. Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013, p. 231).

Pelas definições acima, podemos extrair algumas informações interessantes, uma delas é que, para haver a realização de uma despesa pública, primeiramente é preciso que haja uma autorização legislativa, que é dada na aprovação do orçamento público.

Precisamos classificar as despesas, pois elas são relevantes, na medida em que mostram aspectos importantes do orçamento de maneira agregada, facilitando a tomada de decisão por parte dos gestores públicos.

Por meio das classificações da despesa, são registradas e interpretadas as diferentes dimensões da despesa pública, e é a partir dela que podemos avaliar as decisões alocativas adotadas e os impactos materiais de decisões externas sobre a despesa de alguma área. Apresentamos aqui aquelas classificações que foram utilizadas para a interpretação dos dados realizada neste trabalho, utilizando como fonte principal o Manual Técnico de Orçamento do governo federal (MTO,2020). Neste sentido, utilizamos as classificações orçamentárias para suas finalidades essenciais de oferecer informações gerenciais sobre o uso dos recursos públicos:



Em alguns casos, há outras informações que acompanham o programa de trabalho, esclarecendo a finalidade da despesa e as metas a alcançar. Tais informações se mostram valiosas para a avaliação do impacto de políticas públicas, pois permitem associar o gasto público às metas alcançadas. Para avaliar uma política relacionada com a educação, interessa saber não apenas quanto foi gasto com a construção de escolas e sua operação e treinamento de professores, por exemplo, mas também quantas novas matrículas foram criadas ou quantos professores foram treinados (horas de treinamento). Essas são parte das informações essenciais para a avaliação da eficiência e eficácia do gasto público. Infelizmente, essa não é uma prática comum. (GIAMBIAGI, 2000, p. 491).

2.1.1 Classificação Institucional

A classificação institucional na União reflete as estruturas organizacional e administrativa e compreende dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária (UO). As dotações orçamentárias, especificadas por categoria de programação em seu menor nível, são consignadas às UOs, que são as responsáveis pela realização das ações.

Órgão orçamentário é o agrupamento de unidades orçamentárias - UOs. A classificação institucional visa responder quem é o responsável pela política pública. Por exemplo, qual é o ministério que executa aquela ação orçamentária. A classificação institucional é composta de cinco dígitos e é subdividida em dois níveis: órgão orçamentário e unidade orçamentária. Os dois primeiros dígitos identificam o órgão orçamentário, ao passo que os três últimos identificam a unidade orçamentária.

2.1.2 Classificação Funcional da Despesa



A classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, e é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nos três níveis.

A classificação funcional é formada por funções e subfunções e procura explicitar as áreas em que as despesas são realizadas. Cada atividade, projeto e operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam. Notadamente, a função refere-se à principal área de atuação do órgão e deve refletir a sua missão institucional, já a subfunção é relacionada à área da despesa na qual a ação será executada. Manual Técnico de Orçamento do governo federal (MTO,2020, p. 38).

Trata-se de uma classificação independente dos programas e de aplicação comum e obrigatória, no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público. A classificação funcional consiste em um código de cinco dígitos, no qual os dois primeiros indicam a função, e os três últimos, a subfunção.

A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios. Há situações em que o órgão pode ter mais de uma função típica, considerando-se que suas competências institucionais podem envolver mais de uma área de despesa. Nesses casos, deve ser selecionada, entre as competências institucionais, aquela que está mais relacionada com a ação. Manual Técnico de Orçamento do governo federal (MTO,2020, p.39).

2.1.3 Classificações Quantitativas

A programação orçamentária quantitativa tem duas dimensões: a física e a financeira. A dimensão física define a quantidade de bens e serviços a serem entregues. A dimensão financeira estima o montante necessário para o desenvolvimento da ação orçamentária de acordo com os seguintes classificadores: Natureza da Despesa, Categoria Econômica da Despesa, Grupo de Natureza de Despesa (GND), Modalidade de Aplicação, Elemento de



Despesa, Identificador de Uso (IDUSO), Fonte de Recursos, Identificador de Doação e de Operação de Crédito (IDOC), Identificador de Resultado Primário e Dotação.

As classificações utilizadas para este trabalho são: ano, ação, despesa executada (Favorecido), MDE - Siafi (indicador Lei Calmon), Resultado EOF (Cod/Desc), Mod. Aplicação (Cod/Desc), GND, UO's e subfunções.

Os anos selecionados para a análise da série histórica foram de 2010 a 2021.

As Ações Orçamentárias são consideradas padronizadas quando, em decorrência da organização institucional da União, sua implementação costuma ser realizada em mais de um órgão orçamentário e/ou UO. São alocações de recursos para que um programa de governo federal seja atendido, com o objetivo de atender necessidades de uma certa área de atuação, no caso do estudo em questão é a área da educação.

A padronização se faz necessária para organizar a atuação governamental e facilitar seu acompanhamento. Ademais, a existência da padronização vem permitindo o cumprimento de previsão constante da LDO, segundo a qual: As atividades que possuem a mesma finalidade devem ser classificadas sob um único código, independentemente da unidade executora. No trabalho, devido à infinidade de ações, ao longo do período delimitado no estudo, analisamos as 10 principais ações, em valor da despesa executada, ao longo de todo o período.⁴

A despesa executada é o total das despesas empenhadas no exercício, considerando as liquidadas pagas e a pagar e as que foram inscritas em Restos a Pagar não Processados.

MDE - Siafi (indicador Lei Calmon) marcação contábil de que aquela despesa é contabilizada como integrante da vinculação constitucional à educação.

O Resultado EOF é a classificação da despesa por identificador de resultado primário de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto na LDO, devendo constar no PLOA e na respectiva Lei em todos os *GNDs*, identificando, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo

⁴ As 10 ações de maior despesa executada acumulada ao longo do período examinado são as seguintes: 20RQ (produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para educação básica), 20RP (infraestrutura para a educação básica), 0969 (apoio ao transporte escolar na educação básica), 20RM (exames e avaliações da educação básica), 0000 (concessão de bolsas de apoio a educação básica), 0509 (apoio ao desenvolvimento da educação básica), 20TP (ativos civis da União), 0E53(aquisição de veículos para o transporte escolar da educação), 20RJ (apoio à capacitação e formação inicial e continuada de professores, profissionais, funcionários e gestores para a educação básica) e 20RI (funcionamento das instituições federais de educação básica).



constará em anexo à LOA. Adicionalmente, essa classificação tem servido para individualizar, dentro do universo de despesas primárias, aquelas cujo crédito é oriundo de emendas parlamentares de diferentes tipos.

Despesas primárias são aquelas que não ensejam redução da dívida pública ou aumento de ativos junto ao setor financeiro⁵. Todos os valores das despesas com educação serão comparados à despesa primária, tendo em vista que esta representa o esforço econômico da União na entrega de serviços públicos financiados pelo orçamento. Os valores dessa classificação nas leis orçamentárias são:

- RP1 - Primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo obrigatória;
- RP2 - Primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo discricionária e não abrangida por emendas individuais e de bancada estadual, ambas de execução obrigatória;
- RP3 - Primária discricionária (PAC);
- RP6 - Primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais, de execução obrigatória;
- RP7 - Primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual, de execução obrigatória;
- RP8 - Primária discricionária, decorrente de emendas de comissão permanente do SF, da CD e de comissão mista permanente do Congresso Nacional, considerada no cálculo do resultado primário; e
- RP9 - Primária discricionária, decorrente de emendas de relator-geral do PLOA, excluídas as de ordem técnica, considerada no cálculo do resultado primário⁶.

As categorias RP = 0 (Despesas Financeiras) e RP = 4 (Despesas do Orçamento de Investimento) não ocorrem empiricamente no levantamento feito neste trabalho. Todos os demais valores (exceto RP1) correspondem a despesas primárias discricionárias, e são

⁵ De forma simplificada, representam a despesa total, deduzidas aquelas com amortização, juros e outros encargos da dívida interna e externa; aquisição de títulos de capital já integralizado; concessão de empréstimos com retorno garantido; e transferências entre as entidades que compõem o próprio ente federativo, de forma a evitar a dupla contagem. (Albuquerque; Medeiros; Feijó, 2008, pp. 72-73)

⁶ O resultado primário mede o comportamento fiscal (arrecadação/gasto) do Governo, representado pela diferença entre a arrecadação de impostos, taxas, contribuições e outras receitas inerentes à função arrecadadora do Estado, excluindo-se as receitas de aplicações financeiras e as despesas orçamentárias com amortização, juros e encargos da dívida, e com concessão de empréstimos.



basicamente organizados em dois grandes grupos: despesas decorrentes de emendas parlamentares identificadas (RPs 6, 7, 8 e 9), e despesas discricionárias não associadas diretamente a emendas parlamentares (RPs 2 e 3). A contabilidade orçamentária passou a registrar os valores decorrentes de emendas com um valor de indicador diferente apenas a partir de 2016, surgindo inicialmente o RP 6 e, gradualmente, os demais. Empiricamente, não foram contabilizadas despesas financeiras nas subfunções de educação examinadas neste trabalho, durante o período considerado.

A modalidade de aplicação - MA, indica se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outros níveis de Governo, seus órgãos ou entidades, ou para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo.

GND é um agregador de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, ou seja, as características daquele bem ou serviço que é adquirido com a despesa. Convém esclarecer que as informações analisadas neste trabalho, se referem aos Grupos de Natureza de despesa GND 1, GND 3 e GND 4. Conforme discriminado a seguir:

1 - Pessoal e Encargos Sociais: Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.

3 - Outras Despesas Correntes: Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

4 - Investimentos: Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas



últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente⁷. Manual Técnico de Orçamento do governo federal (MTO,2020, p. 66).

Unidades Orçamentárias - UO's, desempenham o papel de coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das suas unidades administrativas, tendo em vista a consistência da programação de sua unidade. No trabalho, devido à infinidade de unidades orçamentárias que executaram o orçamento ao longo do período delimitado no estudo concentramos nossa análise em 5 principais pelo critério do valor acumulado da despesa executada durante todo o período considerado: 26298 - (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO), 26290 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA), 26291 (FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR), 26201 (COLÉGIO PEDRO II) E 26104 (INSTITUTO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE SURDOS).

A subfunção, como já apontado, representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da atuação governamental, ou seja, a área finalística concreta a que se destinam os recursos⁸. As subfunções escolhidas para serem examinadas são: 361 (ensino fundamental), 362 (médio), 365 (infantil), 366 (jovens e adultos), 367 (especial) e 368 (básico), como recorte específico da aplicação de recursos federais na educação básica. Nesse sentido, é preciso considerar que, a partir de 2012, as subfunções 361 e 362 passaram a ser agrupadas na subfunção 368. Assim, as três classificações representam as despesas do processo típico da escolarização formal de crianças e adolescentes – apenas de 2010 a 2012 contabilizadas em duas parcelas (educação fundamental e média) e, a partir de 2013, apresentadas de forma agregada (educação básica)

⁷ Existem outras naturezas, mas as que foram encontradas no levantamento de dados deste trabalho limitam-se às GND 1, 3 e 4.

⁸ De acordo com a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, é possível combinar as subfunções a funções diferentes daquelas diretamente relacionadas às subfunções. Em nosso caso, pode haver aplicação de recursos em funções distintas à da Educação (grosso modo, fora do Ministério da Educação) que tenham natureza educacional, assim como aplicações na função Educação que não tenham essa finalidade direta.



2.1.4 Etapas da despesa

No setor público, a despesa se realiza em três estágios: o empenho, reservando parte do orçamento para uma despesa específica; a liquidação, quando se atesta o direito de um credor (fornecedores, salários dos servidores); e o pagamento.

A liquidação consiste na entrega efetiva do material ou do serviço prestado; o pagamento é última etapa da execução orçamentária e só pode ser realizado após a regular liquidação. Caso a despesa empenhada não seja paga até 31 de dezembro está será inscrita em restos a pagar.

Os restos a pagar são classificados como processados e não processados. Os processados decorrem das despesas empenhadas e liquidadas, mas que, até 31 de dezembro, não foram pagas. Os não processados referem-se a despesas empenhadas que, até 31 de dezembro, não alcançaram o estágio da liquidação.

Ainda segundo a lei nº 4.320/64, as despesas orçamentárias pertencem ao exercício na qual foram empenhadas. Assim, no exercício seguinte os pagamentos dos restos a pagar são considerados dispêndios extraorçamentários.

Na seleção dos valores para a pesquisa, utilizamos os valores relativos à “despesa executada”, que representa a soma dos valores liquidados num exercício com aqueles inscritos em restos a pagar ao final do exercício financeiro. Trata-se da medida mais próxima possível do valor efetivamente aplicado naquele exercício, dado que essas duas etapas representam (ao menos presumidamente) a parcela do orçamento reservado (empenhado) para a educação no exercício que foi objeto das providências de execução.

2.2 TETO DE GASTOS: IMPACTOS NA EDUCAÇÃO



Passamos agora a um repasse das visões presentes na literatura sobre os potenciais impactos do teto de gastos na educação.

Como bem nos asseguram Silva e Bittencourt (2017), pode-se dizer que a nova regra fiscal instituída pela EC 95 trouxe discussões importantes no parlamento e que existiam grupos favoráveis e outros contrários. Neste contexto, fica claro que devido à relevância do tema era necessário esgotar o debate e acalmar os ânimos. O mais preocupante, contudo, é constatar que os argumentos eram razoáveis de ambos os lados, ou seja, o grupo favorável justificava a aprovação alegando que o teto de gastos seria a salvação das contas públicas e o grupo contrário trazia à luz a questão da rigidez dos limites para saúde e educação.

Alguns autores veem nas disposições relativas ao teto de gastos um grave risco de prejudicar gravemente o financiamento da educação.

De acordo com Rossi (2019, p. 02) toda política de aperfeiçoamento tem importantes questões a considerar, sendo assim:

A austeridade pode ser definida como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social. As práticas políticas em nome dessa ideia assumiram protagonismo no Brasil em 2015 como um plano de ajuste de curto prazo da economia brasileira. Porém, em 2016, os princípios da austeridade passaram a nortear o setor público de forma estrutural com a Emenda Constitucional 95 (EC 95) que impõe uma redução do tamanho relativo do Estado para os próximos 20 anos.

Conforme citado acima por Rossi (2019), incluir uma nova regra fiscal tem consequências macroeconômicas e distributivas. Trata-se inegavelmente de condicionar a capacidade dos governos de induzir o crescimento econômico e de promover o bem-estar social, seria um erro, porém, atribuir que essa mudança não afeta o financiamento da atuação pública em importantes áreas sociais como a educação.

Assim, reveste-se de particular importância discutir possíveis efeitos esperados no financiamento da educação brasileira. Sob essa ótica, ganha particular relevância trazer ao debate se o ajuste fiscal temporário poderá trazer prejuízo ao campo social da educação.

O mais preocupante, contudo, é constatar o que Rossi relata que, quando o governo diminui seu gasto, milhões de pessoas passam a receber menos.

Não é exagero afirmar que os autores mencionados estavam no caminho certo ao trazer ao debate possíveis impactos a áreas sociais como a educação. É importante que as discussões sobre as políticas de ajuste fiscal, mesmo quando adotem o paradigma da austeridade, tomem em consideração os objetivos de natureza social (por exemplo, não



reduzir a quantidade e a qualidade dos serviços públicos) bem como os seus reflexos indiretos na própria economia (a exemplo do papel que têm o fortalecimento da educação pública como impulsionador de desenvolvimento).

Segundo Rossi (2019, p.15):

Os efeitos dos cortes de gastos na área de educação já podem ser observados desde 2015, com queda na dotação de recursos para a área e, especialmente, para os gastos federais com investimento em educação dos gastos públicos que retrocederam ao patamar de 2002 em termos reais.

O autor deixa claro que os efeitos dos cortes de gastos na área da educação já são percebidos desde 2015. Afinal, trata-se da queda na dotação de recursos para a área, essas questões são, contudo, observadas para gastos federais com investimentos, é preciso, porém, discutir o resultado em termos de todas as despesas de educação, em especial o custeio (que representa a maior parte do gasto educacional).

Em conformidade a este entendimento, coloca-se que:

O tamanho do ajuste fiscal afeta diretamente o funcionamento dos serviços públicos prestados à população, de modo que uma interrupção sem critério pode causar sérios transtornos. Assim, é importante a informação de quais programas têm margem para redução de gastos sem grandes prejuízos à qualidade e cobertura dos serviços prestados. Para isso, o monitoramento do nível de eficiência dos gastos surge como uma ferramenta para os gestores públicos realizarem o controle das despesas de modo mais racional. (BARDELA; BENÍCIO; RODOPOULOS, 2015, p.23-24).

Na descrição da EC nº 95/2016, estão previstas algumas exceções para o teto de gastos como as transferências constitucionais a Estados, Municípios e Distrito Federal, créditos extraordinários e complementações orçamentárias ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Mariano (2017, p. 261) mostra que a nova regra do teto de gastos poderá causar implicações financeiras em áreas sociais de extrema relevância como a educação:

As regras do novo regime não permitem, assim, o crescimento das despesas totais e reais do governo acima da inflação, nem mesmo se a economia estiver bem, o que diferencia o caso brasileiro de outras experiências estrangeiras que adotaram o teto de gastos públicos. Somente será possível aumentar os investimentos em uma área desde que sejam feitos cortes em outras. As novas regras desconsideram, portanto, as taxas de crescimento econômico, como também as demográficas pelos próximos 20 (vinte anos), o que (e aqui já antecipando a



nossa crítica a respeito), poderá levar ao sucateamento das políticas sociais, especialmente nas áreas da saúde e educação, pondo em risco por completo a qualidade de vida da população brasileira. (MARIANO, 2017, p. 261)

Sancionada em 15 de dezembro de 2016, a EC nº 95 tem como proposta fazer um ajuste prolongado pelo lado das despesas (Pires, 2016). Em termos operacionais, limitou a ascensão das despesas primárias ao IPCA por um período de vinte exercícios financeiros (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da CF/1988, art.106).

Diante disso, conforme indica Schymura (2017, p. 2), atribuiu-se que, com o NRF, o financiamento da educação pública – fração cabível à União – segue novo padrão. Antes, acoplado ao ciclo econômico; agora, abastecido pelas despesas do exercício anterior, corrigidas pelo IPCA para o período de doze meses, terminado em junho do exercício anterior.

As despesas obrigatórias, tendem a crescer de forma expressiva, dentre elas algumas das razões como políticas, demográficas ou por vinculação legal ao salário mínimo ou pelo comportamento do mercado de trabalho.

Nesse contexto, Schymura (2017) argumenta que o país pode sofrer com uma situação de paralisação da máquina pública, com cortes crescentes do custeio flexível para compensar o aumento irrefreável das despesas rígidas. e que a maior dificuldade está no poder executivo, pois será confrontado com diversas despesas expansivas ou incompressíveis.

Esses dados revelam muito mais do que as implicações na contenção do gasto. Fica evidente, diante dos gastos com saúde e educação acompanhando a inflação segundo os cálculos de Vilma Pinto, pesquisadora da FGV IBRE, o espaço das despesas flexíveis, ou seja, as despesas discricionárias do Executivo federal teriam que cair de 2,0% do PIB, em 2017, para -1,8% do PIB, em 2025.

Por todas essas razões, o autor Schymura (2017) deixa claro que possivelmente a única opção constitucional de confeccionar o orçamento seria prevendo um nível de despesa que, em termos práticos, denote a paralisação da maioria dos serviços públicos. O mais preocupante, contudo, é saber se isso não afetará muitos e importantes itens da longa lista de direitos constitucionais como a educação.

Já outros autores sustentam que os efeitos podem não ser tão fortes sobre a destinação de recursos para a educação.



Por um lado, salientam que o teto de gastos fixando as despesas não se mostrou tão rígido e nem inequívoco quanto se afirmava. Assim, destacam o fato de que existem diversos dispositivos trazidos pela emenda que garantem passe livre para aumentar os gastos, isso porque o valor fixado pelo NRF não é suficiente sozinho, mas cria importantes limites para gasto de pessoal e outras despesas obrigatórias.

A introdução do teto de gasto, em 2016, foi um grande avanço em relação à temática das regras fiscais. Desde então, o teto de gasto tornou-se a principal regra fiscal do país, tendo conseguido ancorar as expectativas de sustentabilidade fiscal da União, contribuindo para melhorar expressivamente os níveis de risco e os índices de confiança na economia brasileira. A verdade é que, com um gasto primário que crescia a uma média anual de cerca de 6% em termos reais, desde pelo menos o final dos anos 1990, o anúncio de uma regra seria capaz de impedir a continuidade dessa dinâmica ajudou a dissipar temores quanto à possibilidade de termos uma trajetória de dívida explosiva. (TINOCO, 2020, p. 325).

Segundo Tinoco, o momento histórico em que o Brasil se encontrava trazia a nítida necessidade de implementar uma nova regra fiscal. Não se tratou apenas de mais uma nova regra, mas sim da criação de um novo regime fiscal com fixação de limites para o crescente volume de despesas conforme citado acima.

Giambiagi e Tinoco (2019) propõem uma alteração na regra do teto, para permitir um aumento real das despesas anualmente a partir de 2023. Também defendem a retirada de parte do investimento do teto, por meio do que chamam de subteto. Para os autores, a mudança proposta teria a orientação de preservar a ideia original da regra.

Ainda nessa linha, e mesmo apontando os riscos de compressão das despesas públicas em caráter excessivo, Schymura (2017) relativiza essa posição em relação à educação. Aponta que algumas áreas, pela própria PEC, não poderão sofrer redução: o custeio e os salários das áreas de saúde e de educação que, por determinação da própria Emenda, a partir de 2018 passam a ter como piso de crescimento (e não como teto) o mesmo critério estabelecido como limite para o Poder Executivo e demais órgãos do Estado.

[...] Isto significa dizer que as despesas de saúde e educação terão que crescer anualmente num ritmo mínimo que é equivalente ao ritmo máximo de expansão do gasto do Executivo federal como um todo. Ou, em outras palavras, saúde e educação não serão “variáveis de ajuste” para o cumprimento da EC 95. (SCHYMURA, 2017, p. 7)



As despesas citadas abaixo não estão incluídas nos limites a que se refere o caput e § 1º do art. 107, ADCT. No caso deles são independentes e calculados de modo específico, por isso não se submetem. Segue o dispositivo:

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Na sequência lógica para o entendimento mostra-se relevante: o art. 110 trata de limites “mínimos”, de base, de partida; o art. 107, por sua vez, trata de “teto”, de chegada, de obstáculo ao crescimento.

Atribui-se ao fato de que o art.110 se refere às aplicações mínimas enquanto o art. 107 mostra os limites individualizados. Então, é preciso assumir que tais disposições são inconciliáveis. Outro fator que também pode ser considerado é que o art. 110 não fixa um valor máximo a ser aplicado nas programações de que trata. É dizer: o art. 110 se abre para o infinito; o art. 107 se fecha para os acréscimos. A incompatibilidade é patente (Silva e Bittencourt, 2017).

Por fim, podemos chegar à conclusão de que o principal a ser considerado na aplicação das leis é o de atender aos fins sociais bem como às exigências do bem comum. Logo, é indiscutível que para a finalidade social e às exigências sociais o que mais se ajusta é aquela segundo a qual os gastos disciplinados no art. 110 não integram os limites definidos no art. 107.

Nesse sentido, é possível perceber que a emenda do teto "reservou" para o mínimo constitucional da educação o valor de 2016 corrigido pela inflação - então, em lugar de criar um "teto", garantiu um "piso", ainda que não a expansão.



3 ANÁLISE

Este estudo teve como propósito, traduzir e evidenciar os impactos na educação, partindo da ideia que fazendo um comparativo antes e após a implementação do teto de gastos podemos encontrar respostas para então poder discutir se houve impactos relevantes no financiamento da educação. A suposição feita a partir do problema foi que uma análise realizada através dos dados disponibilizados pelo SIGA BRASIL pudessem contribuir para criação de gráficos facilitando a interpretação, ou seja, a tradução dos dados.

Partimos agora dos objetivos específicos para descrever os procedimentos adotados para a coleta e tratamento dos dados:

3.1 COLETAR E ANALISAR, POR MEIO DA DATA BASE DO SIGA BRASIL, INFORMAÇÕES RELATIVAS À EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS EDUCACIONAIS FEDERAIS AO LONGO DOS ÚLTIMOS 11 ANOS (2010-2021).

Inicialmente, sobre a metodologia utilizada, coletamos os dados ao fazer login na data base do SIGA BRASIL que é um sistema de informações sobre orçamento público federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. No sistema a forma de coletar as informações é selecionar por filtros, que determinam as características dos dados de nosso interesse. Os filtros foram apenas as subfunções já mencionadas, que representam aplicações típicas de educação básica (368, 365, 367, 366, 362 e 361). A partir daí, foram selecionadas nos universos “Despesa Execução”⁹ dos exercícios 2010 a 2021 as variáveis: “nome universo”, “data de atualização dos dados”, “UO (Cod/Desc)”, “Subfunção (Cod/Desc)”, “Ação (Cod/Desc)”, “Despesa Executada (Favorecido)”, “MDE - Siafi (indicador Lei Calmon)”, “Resultado EOF (Cod/Desc)”, “Mod. Aplic. (Cod/Desc)”, “GND

⁹ Tais universos são os repositórios dos dados da execução orçamentária dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União nos exercícios correspondentes, extraídos do sistema SIAFI.



(Cod/Abrev)”, que representam no sistema as classificações e registros já especificados na seção anterior¹⁰.

3.2 ANALISAR AS ABAS DISPONIBILIZADAS PELO SISTEMA E SUAS VARIÁVEIS.

Logo em seguida analisamos as principais variáveis, citadas em nosso referencial teórico, no orçamento na função educação. São elas: (i) Unidade Orçamentária (UO), (ii) Subfunção (Cod/Desc), (iii) Ação (Cod/Desc), (iv) Despesa Executada (Favorecido), (v) Manutenção do Desenvolvimento do Ensino (MDE), (vi) Siafi (indicador Lei Calmon), (vii) Resultado EOF (Cod/Desc) agrupamento das despesas em financeiras, primárias obrigatórias e primárias discricionárias, (viii) Modalidade de Aplicação (MA), (ix) Grupo de Natureza de Despesas (GND). Como discutido no capítulo 2, despesa executada inclui empenhado e inscrito em restos a pagar, exercícios de 2010 a 2021.

O critério para a seleção dos valores, ou seja, a origem da escolha das subfunções, (que representam uma partição da função), é a caracterização de despesas aplicadas em atividades típicas de educação básica (excluindo, portanto, subfunções que não se refiram à atividade finalística de educação, e as aplicações em educação superior).

3.3 REALIZAR PESQUISA QUANTITATIVA COMPARATIVA DOS RESULTADOS COMPILADOS E ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS.

As despesas reportadas são definidas na seguinte unidade de grandeza:

$$\text{Despesa} = \frac{\text{Despesa Executada} \times 1.000.000}{\text{PIB do ano correspondente}}$$

A interpretação numérica do valor da despesa pode ser em função de cada milhão de unidades. Por exemplo, na Tabela 1a a seguir a despesa do executivo em 2014 foi de 1920

¹⁰ As duas primeiras são variáveis técnicas que controlam a identificação exata do universo utilizado.



unidades, significa que a cada 1 milhão de reais do PIB, R\$ 1.920,00 foram gastos com as despesas do executivo. Esta opção é adotada para evitar a apresentação de valores numéricos (em % do PIB) muito pequenos, o que dificultaria a leitura. Como todos os valores são apresentados nessa unidade, e a análise é inteiramente comparativa nas mesmas unidades, não há prejuízo na interpretação em função dessa multiplicação por 1 milhão.

Tabela 1a. Recategorização da EOF: 1=RP1; 2=RP2 e 3=RP3=PAC; RP3=6,7,8,9 (despesas de emendas).

Indicador (*)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Obrigatória	353	126	376	309	196	142	139	142	152	146	145	133
Discricionárias Executivas	729	846	1888	3	1920	3	1044	971	772	924	424	510
Emendas					13	6	14	33	23	82	287	89

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00

(*) Indicador (agrupamento da despesa executada segundo a variável Resultado EOF): Obrigatória: RP 1; 2 – Discricionárias Executivas: RP 2 + RP 3; Emendas: RP 6 + RP 7 + RP 8 + RP 9

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021

Quanto à variação entre as categorias de resultado primário (Tabela 1a), verifica-se que as despesas discricionárias do executivo (RP 2 + RP 3), nos anos de 2015 e 2016 eram maiores se comparadas aos anos após a vigência do NRF. Com o NRF, a partir de 2017 passaram a oscilar com valores menores. Ressalva-se que, de 2010 a 2013, não houve gastos com emendas (RP 6 + RP 7 + RP 8 + RP 9). A partir de 2014 surgiram algumas despesas com emendas em valores baixos, situação que foi se alterando ao longo dos anos. Simultaneamente ao NRF cresceu a execução de despesas via emendas.



Esta evolução global, quando avaliada nos subperíodos antes e depois do teto de gastos (2010/2016 e 2017/2021) sugere que os valores gastos com despesas em educação eram maiores antes da vigência do NRF, ou seja, os governos investiam mais em educação o que aumentava a despesa nessa área. A partir de 2017, com o NRF os gastos em educação foram menores do que aqueles dos períodos anteriores.

Gráfico 1. Distribuição da despesa total em cada ano (valores em relação a 1 milhão de reais) e % do total da série histórica



Fonte: *Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021*

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00

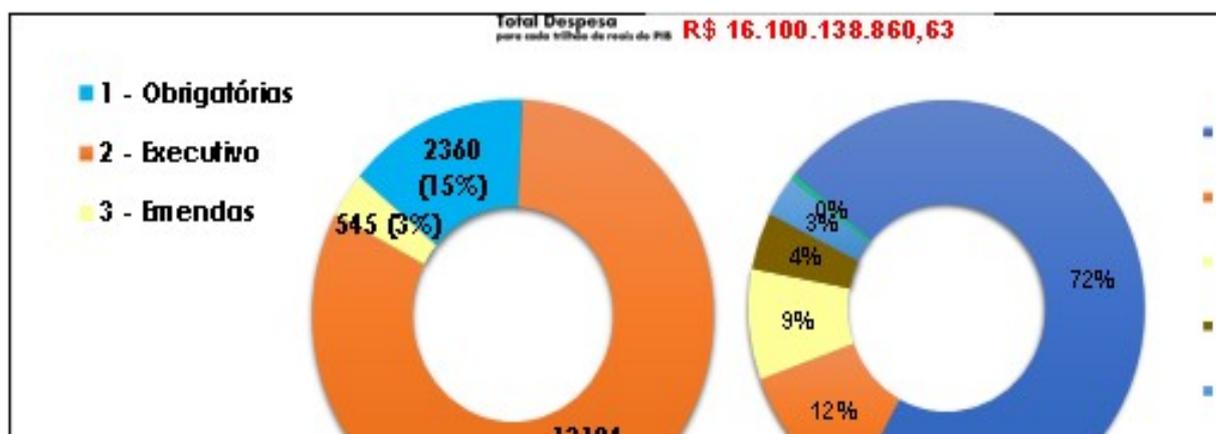
No gráfico 1, observa-se a despesa geral onde consta a distribuição temporal das despesas executadas em doze anos. O gráfico demonstra uma tendência de queda das despesas executadas, particularmente a partir de 2015 (primeira queda de patamar, de quase um terço dos gastos em relação a 2014), seguindo-se uma manutenção em patamares de cerca da metade do valor de 2014, com tendência ainda declinante. Destaca-se que o montante gasto foi, bastante expressivo, entre 2012 e 2015, o que representa a metade do montante total de todo o período dos 12 anos observados.

Nele, como seria de se esperar, também está evidenciada a redução do financiamento em educação a partir de 2015 (9,0% da série histórica foi dispendida naquele ano) e, gradativamente, foi sendo reduzido anualmente até chegar, em 2021, a 4,5%. Este foi o menor percentual de gastos com educação no período avaliado. No ano de 2020 o percentual de despesas correspondeu a 5,3%.



É preciso lembrar que nos anos de 2020 e 2021 o mundo foi afetado pela pandemia do Coronavírus. As escolas foram fechadas e o ensino público, quando foi ministrado, ocorreu à distância para aqueles estudantes que puderam acompanhar e que, de alguma maneira, conseguiram acesso à internet, considerando que há estudantes das mais variadas classes sociais, cujas famílias possuem rendas diferenciadas, e há, até mesmo, aquelas sem renda. Assim, determinadas despesas como merenda escolar e gastos de manutenção foram forçosamente reduzidas pelo fechamento das escolas, enquanto outras (como desenvolvimento de infraestrutura para aulas à distância e subsídio aos alunos para acessar a internet) tenham sido aumentadas (ou, ao menos, espera-se que o tenham sido). O resultado das despesas com educação em 2020 e 2021 foi assim impactado, com o provável efeito líquido de terem-se reduzido as despesas totais em comparação a anos anteriores. Entretanto, esse assunto poderá ser avaliado e aprofundado em estudos futuros.

Gráfico 2. Distribuição da despesa total em cada Subfunção do total da série histórica



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00

O gráfico 2 está dividido em dois círculos, sendo o primeiro pela origem das despesas e o segundo pelo tipo de gasto na área da educação, apontando o total acumulado em todo o período. Então, analisando o gráfico em setores percebe-se que, o maior percentual de

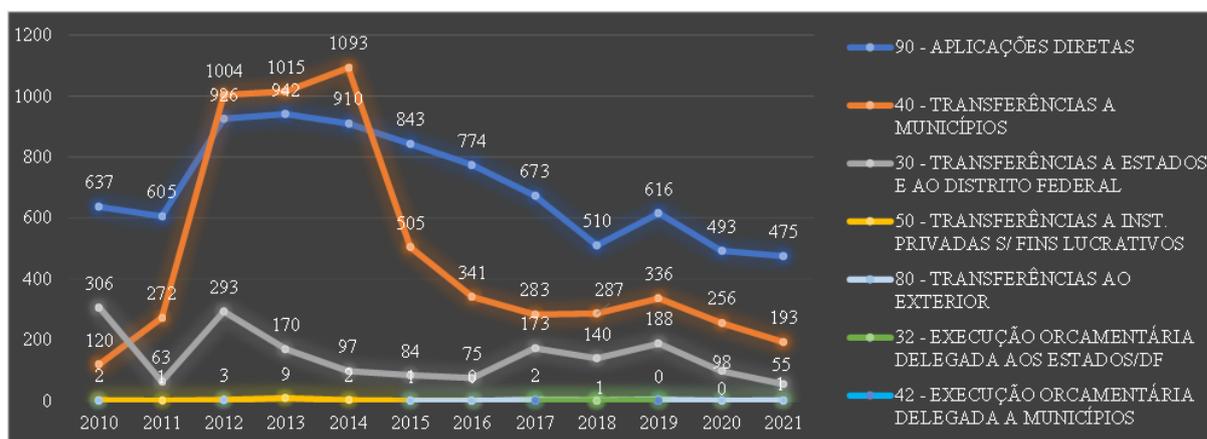


despesas ocorreu com a educação básica (79%¹¹), seguido dos gastos com educação infantil (12%) e educação de jovens e adultos (9%).

A maior parte das despesas são aquelas agrupadas como discricionárias do executivo (82%), o segundo posto fica com as despesas obrigatórias (15%) e por fim as com emendas (3%). O montante do valor da despesa no período observado sugere que proporcionalmente a cada trilhão de reais arrecadados com o PIB foram gastos R\$16.100.138.860,63.

Isto significa, em termos substantivos de financiamento da educação, que as despesas se concentraram majoritariamente na educação básica.

Gráfico 3. Distribuição da despesa total em cada modalidade de aplicação da série histórica



Fonte: *Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021*

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00

No gráfico 3 avaliando o valor total de gastos, distribuídos por modalidade de aplicação, em que cada valor pontual do gráfico representa o total de gastos por milhão, em geral houve uma tendência bastante generalizada de diminuição a partir de 2017. Percebe-se uma acentuada queda das transferências a municípios (modalidade de aplicação 40).

Houve uma tendência de queda das aplicações diretas (modalidade de aplicação 90), que permaneceram no mesmo patamar a partir de 2017, e houve ainda uma constância dos

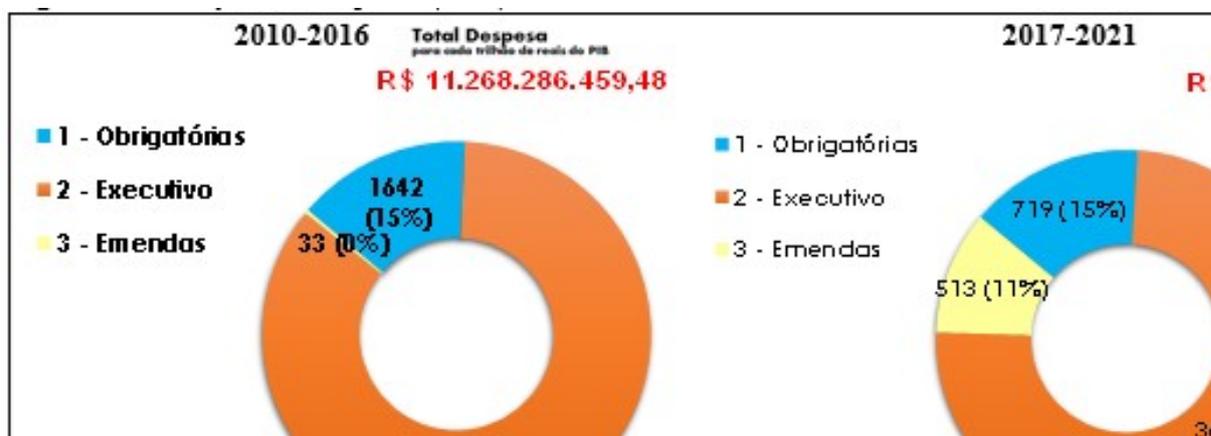
¹¹ Considerando que, como já esclarecido, as subfunções de “Ensino Fundamental” e “Ensino Médio” traziam de forma desagregada os valores relativos à educação básica nos exercícios de 2010 a 2012 (somando, juntas, 7% do total do período inteiro, contra 72 % da subfunção de educação básica nos anos posteriores).



gastos com transferências a estados e ao DF (modalidade de aplicação 30), observada ao longo da série temporal.

Esta evolução global, quando avaliada nos subperíodos antes e depois do teto de gastos (2010/2016 e 2017/2021) corrobora os achados nos gráficos anteriores, demonstrando uma queda nas despesas educacionais a partir de 2017, as quais tiveram um pequeno acréscimo em 2019, mas ainda dentro da tendência global de queda no período, seguindo com acentuada queda nos exercícios de 2020 e 2021.

Gráfico 4. Evolução das despesas (por resultado primário) – períodos 2010/2016 – 2017/2021



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00

Analisando o gráfico 4, a primeira observação é a evolução das despesas em percentual durante o período de 2010-2016, que corresponde a sete anos, o montante foi de R\$ 11.268.286.459,48, ou seja, a cada trilhão de reais do PIB foram gastos R\$ 11.268.286.459,48 (70% do total geral da série temporal). O percentual da despesa com executivo foi de 85%, o da despesa obrigatória foi de 15% e as emendas não são proporcionalmente relevantes.

A segunda observação é que para o período de 2017 a 2021, que corresponde a cinco anos, o valor da despesa foi de R\$ 4.831.852.401,15, correspondendo a 30% do total de toda a série temporal. Comparado com o período anterior, o percentual da despesa discricionárias (exceto emendas) caiu 10%, ficando com 75%, o da despesa obrigatória foi exatamente a



mesma proporção do período anterior, de 15%, e houve um significativo aumento proporcional das despesas com as emendas (11%).

Embora os exercícios comparados sejam diferentes (2010-2016 correspondem a 7 anos, e 2017-2021 correspondem a 5 anos), ainda assim os valores totais das despesas são desiguais, de R\$ 11.268.286.459,48 caindo quase pela metade, ficando em R\$ 4.831.852.401,15.

Observa-se que o percentual de despesas obrigatórias permaneceu o mesmo antes e depois do teto de gastos. Ocorreu apenas a segregação das despesas discricionárias entre aquelas decorrentes de emendas e as demais. Esta segregação é consequência do surgimento apenas em 2016 das categorias que identificam as emendas na contabilidade orçamentária (RP 6, 7, 8 e 9), não representando por si mesma uma mudança substantiva (ocorreram valores decorrentes de emendas em anos anteriores a 2016, mas registrados com RP 2 ou 3, em proporção que não é passível de apuração exata pela inexistência da marcação específica). Esta diferença metodológica na contabilização ocorreu simultaneamente com a introdução do teto de gastos, o que não permite segregar a influência de cada um dos dois fatores na mudança verificada.

De toda forma, a existência (agora mensurável quantitativamente) de uma parcela considerável de despesas de emendas sugere que, ao menos no período atual, existe grande espaço para realocação de recursos para programas prioritários e para a adoção de programas estruturantes novos (na medida em que esses recursos de emendas têm natureza pulverizada e sem uma orientação nacionalmente unificada de política pública).

Gráfico 5. Evolução das despesas (EOF)



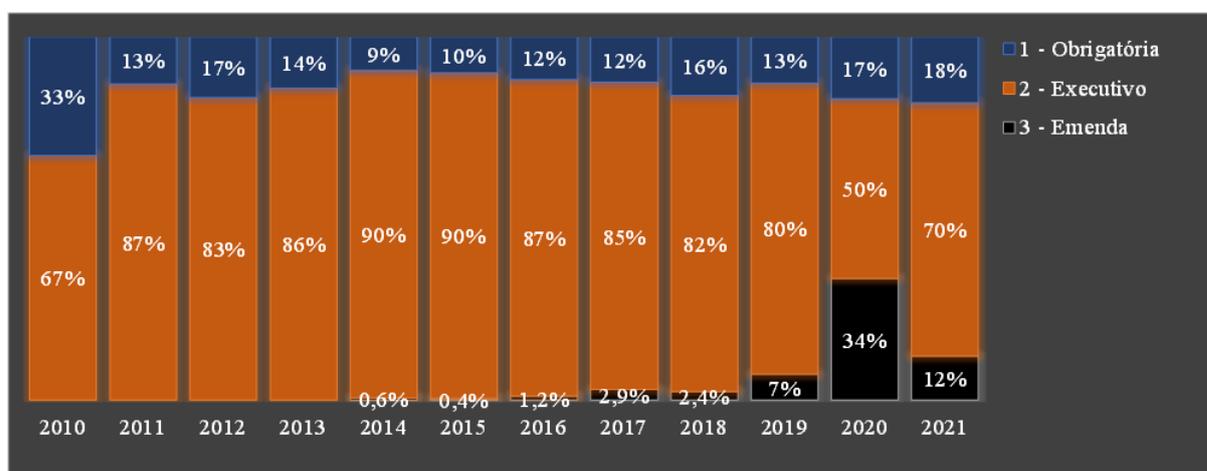
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00

Quanto à variação entre as categorias de resultado primário, verifica-se que no gráfico 5 há uma nítida tendência de queda das discricionárias (que vem pelo menos desde 2015, quando houve o ajuste fiscal do ex-ministro Levy), contrastando com uma relativa estabilidade das despesas obrigatórias.

Esta evolução global, quando avaliada nos subperíodos antes e depois do teto de gastos (2010/2016 e 2017/2021) sugere que, além da implementação do teto de gastos, ocorreram diversos ciclos de ajustes fiscais que podem explicar a queda – especialmente pelo fato de ter sido concentrada nas despesas discricionárias. Assim, mesmo que o mínimo constitucional tenha sido mantido intocado (apenas com a correção pela inflação), a decisão governamental desde a criação do teto foi de forte redução da despesa educacional.

Gráfico 6. Evolução das despesas (EOF)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00.

Na análise do gráfico 6 do percentual da evolução das despesas por resultado primário, proporcionais ano a ano, as despesas “executivo” em toda série histórica tem o maior percentual, observa-se patamares menores em 2020 e 2021. Por outro lado, o “salto” nas



emendas parlamentares é impressionante: chegaram a mais de um terço do total das despesas em 2020. Considerando-se uma queda na despesa total devida à pandemia nesse ano, observa-se que mesmo com a grande redução na atividade escolar o valor das emendas manteve-se estável (na realidade, como mostra o gráfico anterior, aumentou em volume absoluto).

Isto poderia denotar, em parte, uma simples caracterização mais precisa de recursos que já provinham de emendas, a partir da criação dos indicadores correspondentes. No entanto, isso não explicaria o enorme salto em 2020, que exige outros fatores a considerar. Cabe ressaltar que foi a partir de 2020 que se iniciaram as deliberações legislativas para a autorização de emendas de relator (RP9). Neste caso, é forte a possibilidade de que tenham sido mantidas (ou ampliadas) despesas típicas de emendas parlamentares em períodos normais, como obras e equipamentos, mesmo diante de forte queda das despesas decorrentes do funcionamento dos sistemas escolares com a pandemia, revelando um forte desequilíbrio de prioridades.

Já a baixa parcela das despesas obrigatórias contraria em parte o argumento de que haveria um “engessamento” no âmbito da despesa educacional: a maioria esmagadora das despesas é suscetível de realocação e priorização.

Gráfico 7. Evolução das despesas (subfunção)



Fonte: *Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021*

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00

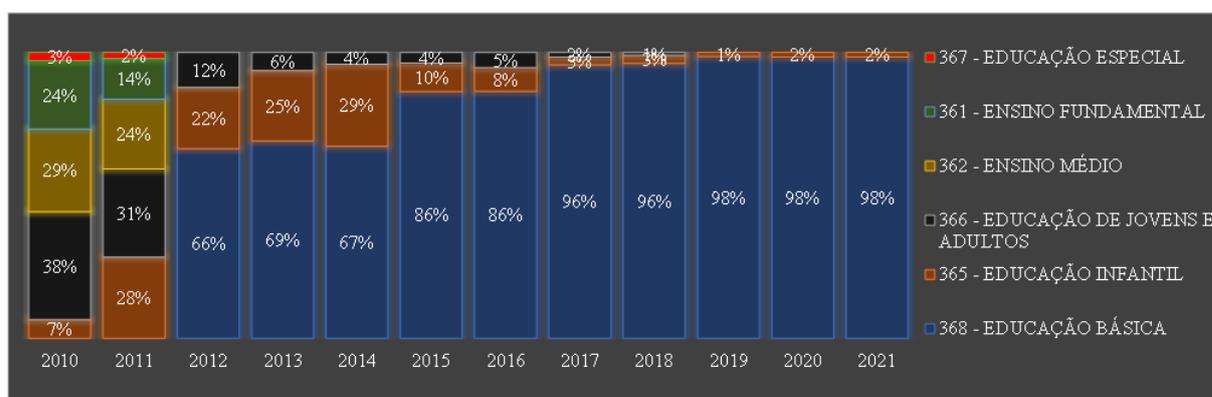
O gráfico 7 mostra a despesa em relação às subfunções. O ensino básico sempre foi o que teve maior volume de despesas, porém até 2016 os valores são mais expressivos do que a



partir de 2017. Com relação à educação infantil, constata-se uma curva ascendente de despesas no período de 2010-2014, e, a partir de 2015 há uma queda significativa de despesas, que vai sendo reduzida nos anos seguintes.

Considerando que não ocorreu mudança de contabilização das despesas, o que leva a crer que foi uma decisão governamental de reduzir despesas na educação. O gráfico demonstra que todas as despesas caíram a partir de 2015, mas a queda nas demais modalidades é proporcionalmente maior.

Gráfico 8. Evolução proporcional das despesas (EOF) em cada Subfunção



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00

Na análise do gráfico 8 do percentual da evolução das despesas EOF por subfunção, proporcionais ano a ano, a distribuição com educação básica (subfunção 368) foi maior a partir de 2017, porém menor em educação infantil. A título comparativo, em educação básica, no ano de 2012 as despesas corresponderam a 66% do total; em 2013, a 69%; em 2014, 67%. No ano de 2015, passou para 86%, percentual que se manteve em 2016.

Nos anos de 2017 a 2021 os percentuais de despesas com a subfunção 368 ficaram acima de 96%. De outro lado, na subfunção 365, em educação infantil, as despesas aplicadas, a partir de 2017, foram diminuindo significativamente. Em 2018 caíram para 3%, em 2019, apenas 1%, e em 2020 e 2021 mantiveram-se em 2%. Também se percebe que a partir de 2018 praticamente não houve despesas com a subfunção 366, educação de jovens e adultos.



Em conjunto, os gráficos 8 e 9 revelam que o governo federal passou a financiar quase que somente o ensino regular de crianças e adolescentes, deixando praticamente abandonadas as iniciativas que antes esboçara de apoiar as demais modalidades (que envolvem ações para creches, ensino de crianças com necessidades especiais e de alfabetização e recuperação educacional de adultos). Trata-se de clara opção finalística da política educacional; no entanto, essa hiperconcentração na educação formal iniciou-se em 2015, razão pela qual não se presume ter sido causada pelo impacto do teto de gastos.

Gráfico 8.1. Subfunção: Educação Básica por Resultado EOF



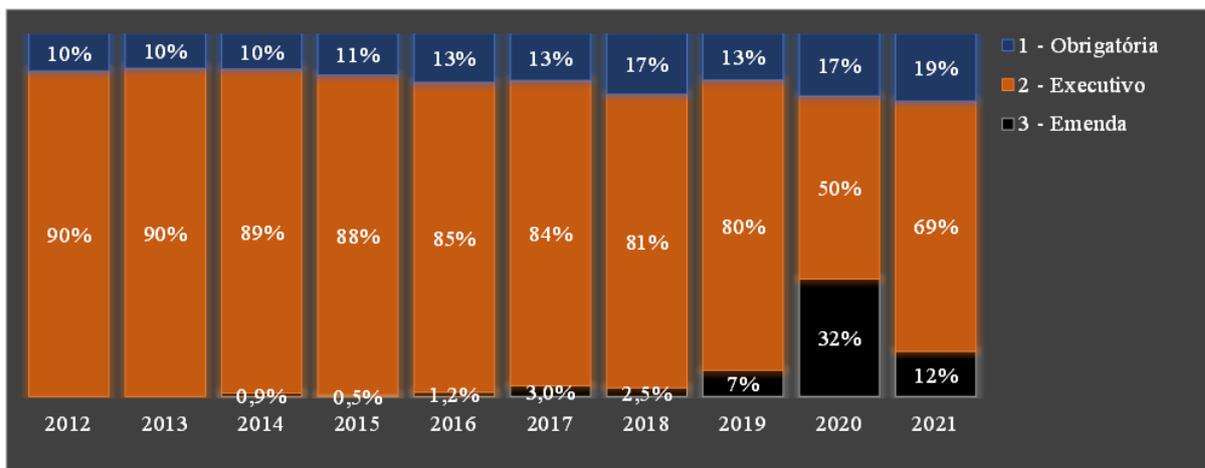
Fonte: *Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021*

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00

No gráfico 8.1 consideramos apenas o corte na subfunção: Educação Básica.

Gráfico 8.2. Subfunção: Educação Básica por Resultado EOF





Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00

Nos gráficos 8.1 8.2 consideramos apenas o corte na subfunção: Educação Básica. Trata-se, como vimos, da maior parte da despesa a partir de 2015. Os valores nessa opção preferencial do governo federal reforçam as tendências já apontadas para a despesa total.

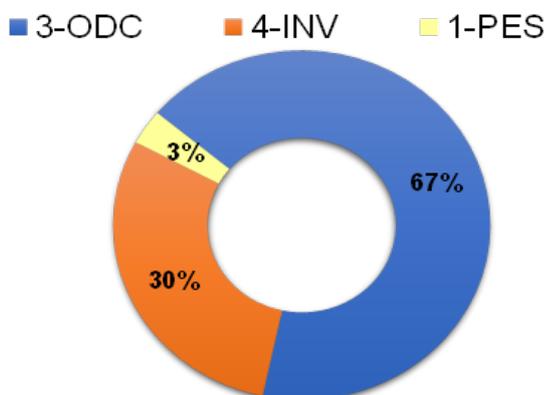
A despesa discricionária do executivo manteve uma tendência de queda ao longo de toda a série, sendo que houve significativa queda acentuada de 2019 para 2020, mantendo-se sutilmente maior em 2021. Essa queda é quantitativamente bem superior à expansão das despesas de emendas, o que significa que não teria havido apenas uma substituição de despesas discricionárias comuns por despesas de emendas, mas também uma queda adicional das discricionárias.

A despesa obrigatória manteve-se constante ao longo de toda a série temporal, porém a despesa com emenda se elevou a partir de 2017 e apresentou um pico em 2020, seguido de uma queda em 2021, porém continuando com a tendência de alta no período 2017 a 2021. Ou seja, as emendas continuam sendo executadas mesmo quando as escolas estiveram “fechadas pela pandemia”, como foi em 2020, o que pode ser indicativo de que a execução de emendas é feita pelo Poder Executivo como forma de atender aos parlamentares.

Proporcionalmente, as despesas com executivo vêm diminuindo a partir de 2017 e as despesas com emenda vem aumentando (destaque para 2020, em que as emendas representaram 32% dentre as 3 modalidades de despesas).



Gráfico 9. Percentual Geral do Grupo de natureza de despesas - GND (2010-2021)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00

No gráfico 9 observamos em 2010 a 2021 que o montante para GND 3 foi de 67% e 30% para GND 4. Isso é coerente com o perfil do gasto educacional, pois a maior parte dos custos do funcionamento de um sistema escolar é de natureza corrente (merenda, material escolar, manutenção das escolas, qualificação de professores, transporte de alunos). Neste sentido, o perfil do financiamento supletivo do apoio federal à escolarização básica (majoritariamente a cargo de estados e municípios) é próximo ao próprio perfil do gasto dos sistemas de educação pública nesses níveis.

Gráfico 10. Grupo de natureza de despesas - GND GERAL (2010-2021)



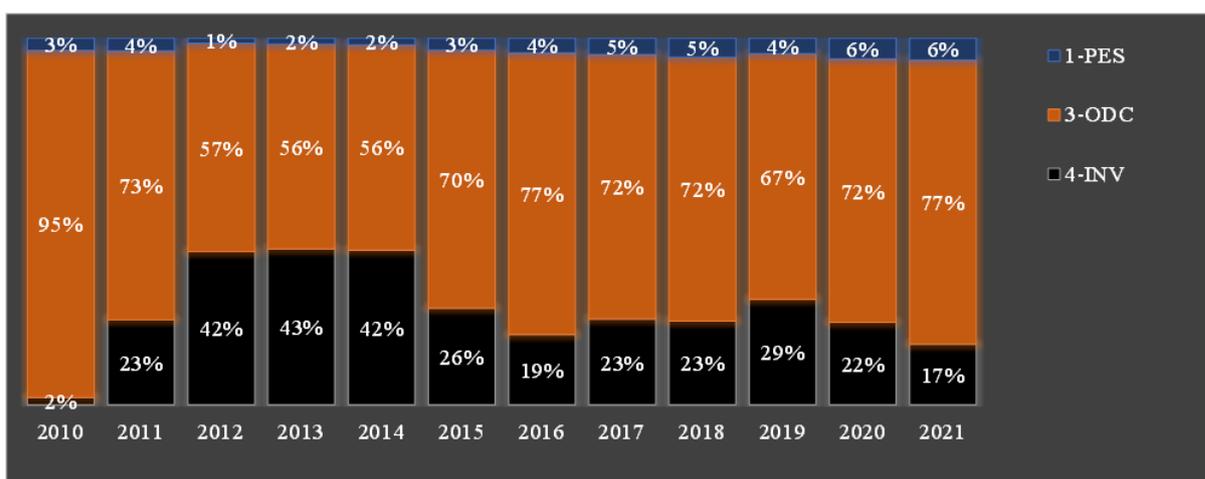
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00

Observando o montante para GND percebe-se ao longo da série histórica uma queda tanto para custeio quanto para investimento, sendo, porém, bastante mais abrupta a queda no investimento (especialmente em relação ao período 2012-2014, que representou um pico no investimento público federal em instalações educacionais). A estabilidade do gasto de pessoal sugere que a esse título é contabilizada basicamente a folha de pagamentos dos órgãos federais destinados a administrar o apoio financeiro aos sistemas escolares, o que tende a se manter estável ao longo do tempo.

A curva de custeio e investimento mostra-se com um padrão muito similar desde 2016, numa tendência declinante relativamente linear a partir de então – seguindo-se a uma queda abrupta de 2014 para 2015. Desta forma, não se verifica uma tendência distinta demarcada pela introdução do teto em 2017: a queda já vinha ocorrendo, abrupta em 2015 e em ritmo constante desde 2016.

Gráfico 11. Grupo de natureza de despesas - GND (2010-2021)



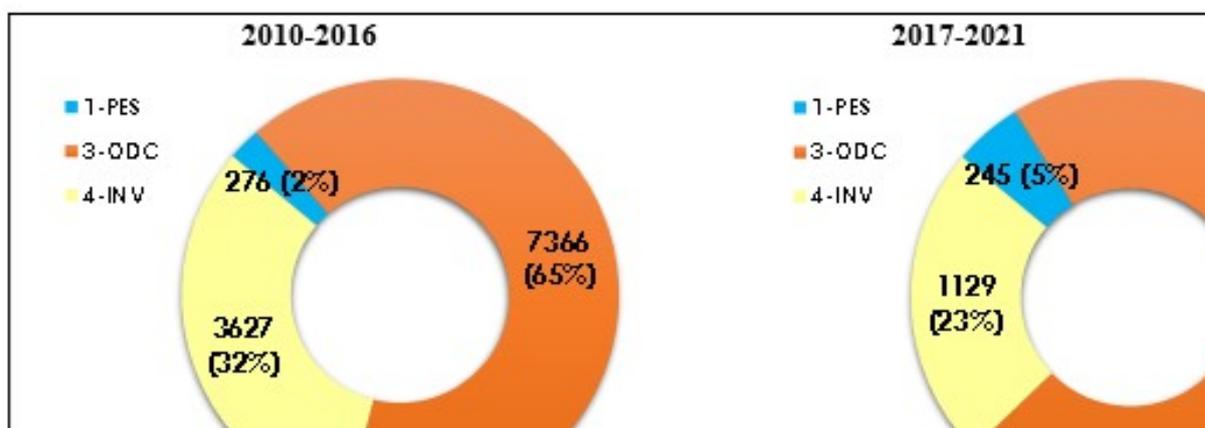
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00



Proporcionalmente, a GND 3 obteve o maior volume e em segundo a GND 4. Nos anos de 2012 a 2014 o volume para investimentos chama a atenção por ser o maior da série histórica, o que demonstra que o governo da época priorizava as despesas com investimentos, tais como a construção de escolas e/ou aquisição de veículos, mobiliário e/ou equipamentos. Também se percebe que as despesas com pessoal, a partir de 2017, aumentaram ligeiramente em percentual, ou seja, após o NRF, chegando a 6% nos anos de 2020 e 2021 (Gráfico 11). Este último achado, lido em conjunto com o Gráfico 10, indica que os valores absolutos da despesa de pessoal permaneceram estáveis, e aumentaram sua participação relativa em função da queda pronunciada no custeio e no investimento.

Gráfico 12. Grupo de natureza de despesas - GND (2010-2021)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00

O gráfico 12 está dividido em dois círculos, sendo o primeiro pelo grupo de natureza de despesas no período de (2010-2016) e o segundo no período de (2017 a 2021). Ponderando no período (2010-2016) antes da implementação do teto o montante para GND 3 foi de 65% e 32% para GND 4 e a partir de (2017-2021) o montante para GND 3 foi de 72% e 23% para GND 4.

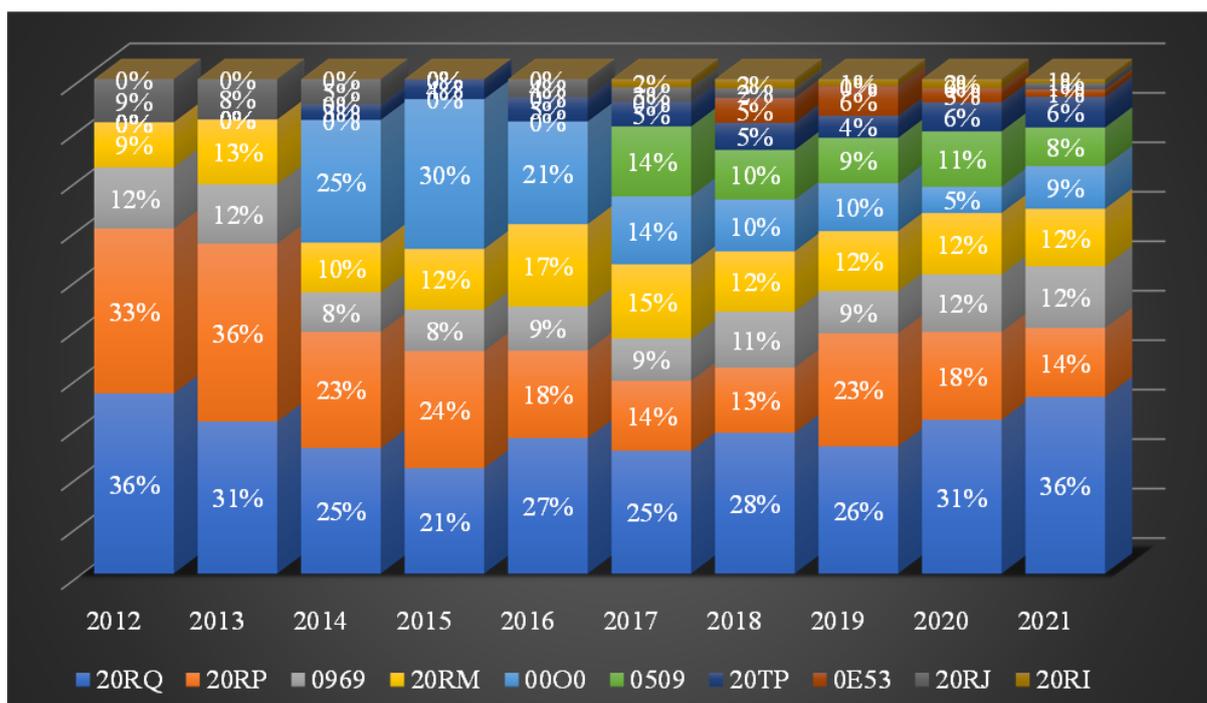
Cabe lembrar que o custeio (GND 3) é típico dos programas assistenciais à educação (merenda, material escolar, manutenção da operação do transporte escolar), e das



transferências aos entes subnacionais para financiamento de seus próprios sistemas de educação (Fundeb). Já o investimento representa basicamente a construção de infraestruturas físicas (além da aquisição de novos equipamentos de transporte escolar).

Esta evolução global, quando avaliada nos subperíodos antes e depois do teto de gastos (2010/2016 e 2017/2021) revela basicamente uma continuidade no perfil de alocação, como já destacado acima, sendo as variações nos dois períodos agregados quantitativamente explicáveis pelo grande peso que o investimento teve no período 2011-2014, o que eleva marginalmente a proporção dessa GND no período pré-teto de gastos.

Gráfico 13. Distribuição despesas com ações (seguimento de percentual das 10 maiores ações).



Fonte: *Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021*

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00

Nota: Omitem-se os anos 2010 e 2011 porque tais ações não aparecem no ranking das 10 maiores de 2021.

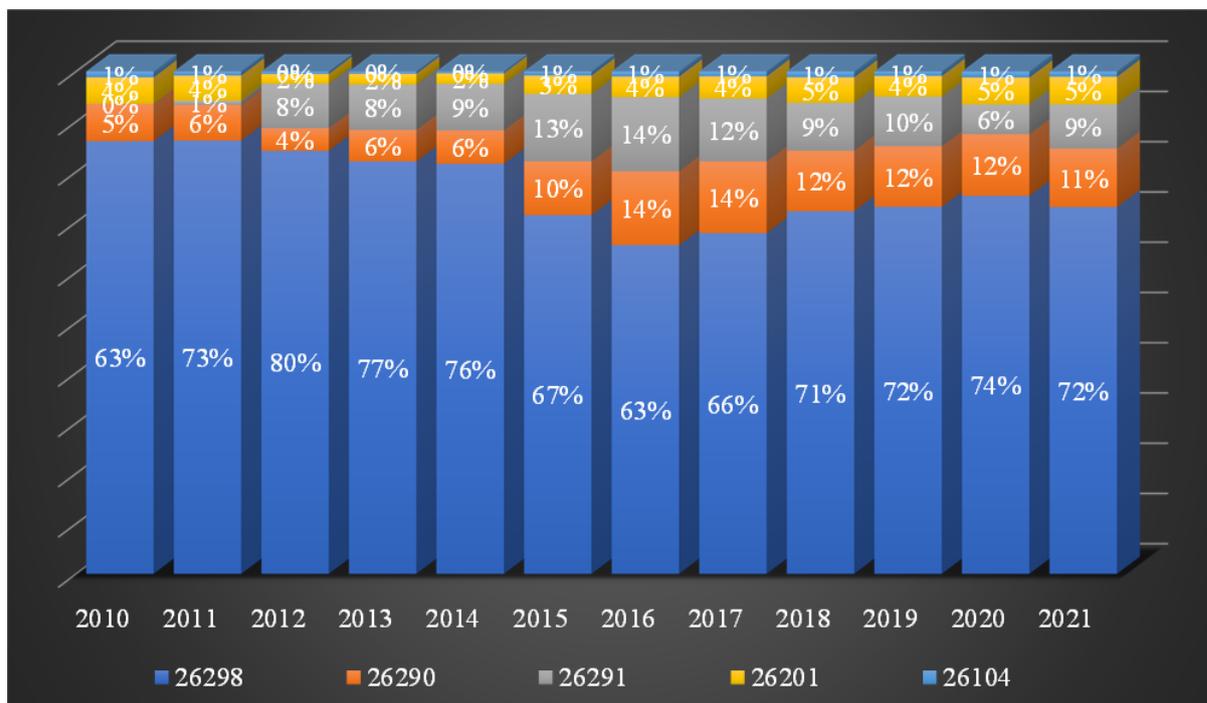


No gráfico 13, buscou observar as 10 maiores ações relacionadas com despesa executada (valor pago). O entendimento sobre o montante das despesas executadas distribuídas nas 10 ações de maior valor, sinaliza qual foi a efetiva prioridade entre as diferentes programações destinadas à educação.

A ação que teve maior financiamento público foi a ação 20RQ que tem por finalidade o pagamento de produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para educação básica), e em segundo lugar está a ação 20RP (infraestrutura para a educação básica), em terceiro a ação 20RM (exames e avaliações da educação básica).

No período de (2012-2016) a ação de maior destaque foi a 20RQ, mas em 2014, 2015 e 2016 a ação 0000 para concessão de bolsas de apoio a educação básica representaram um aumento nesta ação.

Gráfico 14. Evolução (2010-2021) das 5 maiores despesas e respectivas Unidades Orçamentárias.



Fonte: *Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021*

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00



No gráfico 21, buscou observar o montante para as 5 maiores unidades orçamentárias.

Em primeiro lugar, de forma massiva (entre 60% e 80% do total), ficou a unidade orçamentária 26298 - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE; em segundo lugar a 26290 - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA; em terceiro lugar está a unidade 26291 - FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, e, quarta posição a unidade 26201 COLÉGIO PEDRO II, e, em quinta posição a unidade 26104 - INSTITUTO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE SURDOS. Considerando o período (2010 a 2016) a unidade que em percentual recebe um volume maior é a 26298 (FNDE) e no período (2017-2021) houve maior distribuição a outras unidades orçamentárias.

Sendo o FNDE o organismo que tem por função quase exclusiva executar as transferências de recursos para os sistemas estaduais e municipais que respondem pelo essencial da oferta de educação básica e assistencial à população, isso confirma que praticamente toda a aplicação de recursos federais destina-se ao apoio aos sistemas subnacionais de ensino, restando muito pouca atividade de execução direta de serviços educacionais (limitada a algumas dezenas de escolas federais que oferecem educação fundamental, média e especial de forma direta).

Num distante segundo lugar, vem o financiamento de estudos e censos promovidos pelo INEP, o que é compatível com as necessidades da União para a regulação e orientação geral de políticas educacionais. Para o caso da CAPES, a sua presença envolve um considerável esforço financeiro para o financiamento de capacitação de nível superior aos profissionais da rede pública de ensino básico. As outras duas unidades (Colégio Pedro II e INES) são grandes instituições federais de educação básica sediadas no Rio de Janeiro, cujo porte em termos de alunos e professores financiados na sua totalidade pelo orçamento federal leva a figurarem entre os itens de despesa mais elevados.

Esta evolução, quando avaliada nos subperíodos antes e depois do teto de gastos (2010/2016 e 2017/2021) não sugere grandes modificações decorrentes do teto. As mudanças significativas são o aumento relativo da participação do INEP e da CAPES, ocorrido basicamente entre 2013 e 2014, com uma relativa estabilidade em todo o período posterior a 2016. Estas mudanças são compatíveis com um esforço continuado de formação de professores da escola básica pela CAPES (até porque essa formação realiza-se essencialmente por meio de cursos superiores, cuja realização demanda períodos mais longos, de no mínimo



quatro anos), e com o aumento das demandas de estudos avaliativos do sistema educacional e da abrangência do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), executados diretamente pelo INEP. Desta forma, não há como apontar ao teto de gastos algum potencial efeito diferenciador em relação a essa composição do gasto.

3.4 Compreender possíveis diferenças perceptíveis antes e depois de 2017 com a implementação do teto de gastos e observar tendências antes e após o advento do teto de gastos.

Na avaliação dos subperíodos antes e depois do teto de gastos (2010/2016 e 2017/2021) sugere que, além da implementação do teto de gastos, ocorreram diversos ajustes fiscais que podem explicar a queda – especialmente pelo fato de ter sido concentrada nas despesas discricionárias. Assim, mesmo que o mínimo constitucional tenha sido mantido intocado (apenas com a correção pela inflação), a decisão governamental desde a criação do teto foi de forte redução da despesa educacional.

Quanto à variação entre as categorias de resultado primário, verifica-se que há uma nítida tendência de queda das discricionárias (que vem pelo menos desde 2015, quando houve o ajuste fiscal do ex-ministro Levy), contrastando com uma relativa estabilidade das despesas obrigatórias.

Na análise da evolução das despesas por resultado primário, proporcionais ano a ano, as despesas “executivo” em toda série histórica tem o maior percentual, observa-se patamares menores em 2020 e 2021. Por outro lado, o “salto” nas emendas parlamentares é impressionante: chegaram a mais de um terço do total das despesas em 2020.

Considerando-se uma queda na despesa total devida à pandemia nesse ano, observa-se que mesmo com a grande redução na atividade escolar o valor das emendas manteve-se estável (na realidade, como mostra o gráfico anterior, aumentou em volume absoluto). As escolas foram fechadas e o ensino público, quando foi ministrado, ocorreu à distância para aqueles estudantes que puderam acompanhar e que, de alguma maneira, conseguiram acesso à internet, considerando que há estudantes das mais variadas classes sociais, cujas famílias possuem rendas diferenciadas, e há, até mesmo, aquelas sem renda.

Assim, determinadas despesas como merenda escolar e gastos de manutenção foram forçosamente reduzidas pelo fechamento das escolas, enquanto outras (como



desenvolvimento de infraestrutura para aulas à distância e subsídio aos alunos para acessar a internet) tenham sido aumentadas (ou, ao menos, espera-se que o tenham sido).

O resultado das despesas com educação em 2020 e 2021 foi assim impactado, com o provável efeito líquido de terem-se reduzido as despesas totais em comparação a anos anteriores. Isto significa, em termos substantivos de financiamento da educação, que as despesas se concentraram majoritariamente na educação básica. Entretanto, esse assunto poderá ser avaliado e aprofundado em estudos futuros.

Isto poderia denotar, em parte, uma simples caracterização mais precisa de recursos que já provinham de emendas, a partir da criação dos indicadores correspondentes. No entanto, isso não explicaria o enorme salto em 2020, que exige outros fatores a considerar. Cabe ressaltar que foi a partir de 2020 que se iniciaram as deliberações legislativas para a autorização de emendas de relator (RP9). Neste caso, é forte a possibilidade de que tenham sido mantidas (ou ampliadas) despesas típicas de emendas parlamentares em períodos normais, como obras e equipamentos, mesmo diante de forte queda das despesas decorrentes do funcionamento dos sistemas escolares com a pandemia, revelando um forte desequilíbrio de prioridades.

Já a baixa parcela das despesas obrigatórias contraria em parte o argumento de que haveria um “engessamento” no âmbito da despesa educacional: a maioria esmagadora das despesas é suscetível de realocação e priorização.

Considerando que não ocorreu mudança de contabilização das despesas, o que leva a crer que foi uma decisão governamental de reduzir despesas na educação. Os dados demonstram que todas as despesas caíram a partir de 2015, mas a queda nas demais modalidades é proporcionalmente maior.

No que tange às subfunções (ou características finalísticas do gasto), o governo federal passou a financiar quase que somente o ensino de crianças e adolescentes, deixando praticamente abandonadas as iniciativas que antes esboçara de apoiar as demais modalidades (que envolvem ações para creches, ensino de crianças com necessidades especiais e de alfabetização e recuperação educacional de adultos). Trata-se de clara opção finalística da política educacional; no entanto, essa hiperconcentração na educação formal iniciou-se em 2015, razão pela qual não se presume ter sido causada pelo impacto do teto de gastos.

Já na composição do gasto quanto à sua natureza ou características intrínsecas (GND), em 2010 a 2021 o perfil do gasto educacional mostra-se maior na parte dos custos do



funcionamento de um sistema escolar pois é de natureza corrente (merenda, material escolar, manutenção das escolas, qualificação de professores, transporte de alunos). Neste sentido, o perfil do financiamento supletivo do apoio federal à escolarização básica (majoritariamente a cargo de estados e municípios) é próximo ao próprio perfil do gasto dos sistemas de educação pública nesses níveis.

Percebe-se ao longo da série histórica uma queda tanto para custeio quanto para investimento, sendo, porém, bastante mais abrupta a queda no investimento (especialmente em relação ao período 2012-2014, que representou um pico no investimento público federal em instalações educacionais). A estabilidade do gasto de pessoal sugere que a esse título é contabilizada basicamente a folha de pagamentos dos órgãos federais destinados a administrar o apoio financeiro aos sistemas escolares, o que tende a se manter estável ao longo do tempo.

A curva de custeio e investimento mostra-se com um padrão muito similar desde 2016, numa tendência declinante relativamente linear a partir de então – seguindo-se a uma queda abrupta de 2014 para 2015. Desta forma, não se verifica uma tendência distinta demarcada pela introdução do teto em 2017: a queda já vinha ocorrendo, abrupta em 2015 e em ritmo constante desde 2016.

Os valores absolutos da despesa de pessoal permaneceram estáveis, e aumentaram sua participação relativa em função da queda pronunciada no custeio e no investimento.

O custeio é típico dos programas assistenciais à educação (merenda, material escolar, manutenção da operação do transporte escolar), e das transferências aos entes subnacionais para financiamento de seus próprios sistemas de educação (Fundeb). Já o investimento representa basicamente a construção de infraestruturas físicas (além da aquisição de novos equipamentos de transporte escolar).

A avaliação nos subperíodos antes e depois do teto de gastos (2010/2016 e 2017/2021) revela basicamente uma continuidade no perfil de alocação, sendo as variações nos dois períodos agregados quantitativamente explicáveis pelo grande peso que o investimento teve no período 2011-2014, o que eleva marginalmente a proporção dessa GND no período pré-teto de gastos.

Desagregando os gastos por ação, aquela que teve maior financiamento público foi a ação 20RQ que tem por finalidade o pagamento de produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para educação básica), e em segundo lugar está a



ação 20RP (infraestrutura para a educação básica), em terceiro a ação 20RM (exames e avaliações da educação básica).

No período de (2012-2016) a ação de maior destaque foi a 20RQ, mas em 2014, 2015 e 2016 a ação 0000 para concessão de bolsas de apoio a educação básica representaram um aumento nesta ação.

Passando às Unidades Orçamentárias que executam a despesa, o FNDE foi, de longe, o maior orçamento. Sento essa autarquia o organismo que tem por função quase exclusiva executar as transferências de recursos para os sistemas estaduais e municipais que respondem pelo essencial da oferta de educação básica e assistencial à população, isso confirma que praticamente toda a aplicação de recursos federais destina-se ao apoio aos sistemas subnacionais de ensino, restando muito pouca atividade de execução direta de serviços educacionais (limitada a algumas dezenas de escolas federais que oferecem educação fundamental, média e especial de forma direta).

Num distante segundo lugar, vem o financiamento de estudos e censos promovidos pelo INEP, o que é compatível com as necessidades da União para a regulação e orientação geral de políticas educacionais. Para o caso da CAPES, a sua presença envolve um considerável esforço financeiro para o financiamento de capacitação de nível superior aos profissionais da rede pública de ensino básico.

A avaliação nos subperíodos antes e depois do teto de gastos (2010/2016 e 2017/2021) não sugere grandes modificações decorrentes do teto. As mudanças significativas são o aumento relativo da participação do INEP e da CAPES, ocorrido basicamente entre 2013 e 2014, com uma relativa estabilidade em todo o período posterior a 2016.

Estas mudanças são compatíveis com um esforço continuado de formação de professores da escola básica pela CAPES (até porque essa formação realiza-se essencialmente por meio de cursos superiores, cuja realização demanda períodos mais longos, de no mínimo quatro anos), e com o aumento das demandas de estudos avaliativos do sistema educacional e da abrangência do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), executados diretamente pelo INEP. Desta forma, não há como apontar ao teto de gastos algum potencial efeito diferenciador em relação a essa composição do gasto.



4. CONCLUSÃO

No presente trabalho, verificou-se à possível contribuição da aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016, para a constatada redução do financiamento em educação, convém ponderar que, apesar de reconhecer que o surgimento de um limite geral para as despesas primárias constitui obstáculo relevante à elevação do financiamento em educação pelo governo federal como um todo, pois as despesas obrigatórias são crescentes e vão paulatinamente reduzindo o espaço fiscal das discricionárias (entre elas custeio e investimento).

Nota-se que o teto de gastos estabeleceu um limite geral de despesas primárias para o Poder Executivo, mas não determinou a divisão desse limite entre as áreas ou o privilégio de algum setor em favor de outro. Infelizmente percebemos pelos dados apresentados que o financiamento da educação não foi uma das prioridades definidas pelos Poderes Executivo e Legislativo quando determinaram a repartição do limite disponível.

Em análises conclusivas extraímos que os dados revelaram o período em que iniciou a queda no financiamento da educação, e que tal período não teve relação perceptível com o início da vigência do teto de gastos. Surpreendentemente percebemos que a real mudança observada aconteceu na virada de 2014 para 2015, dois anos portanto antes do teto, ou seja, podemos concluir que a filosofia de ajuste fiscal equivale, mas o instrumento utilizado foi outro, e o próprio governo foi outro.

Em outras palavras podemos dizer que o financiamento em educação foi reduzido, mas no período que antecedeu a implementação do teto de gastos, concluindo que nesses anos, essa relevante área de atuação não foi considerada prioritária sob a ótica da alocação dos insuficientes recursos públicos federais.

Comprova essa afirmação o fato de que o financiamento em educação (despesa executada) ter perdido relevância no período analisado. Em tese, mesmo com a EC nº 95/2016 em vigor, a educação poderia ter mantido ou pelo menos acrescentado sua participação - dado o limite imposto pela EC nº 95/2016, para uma área do Executivo ampliar sua participação relativa, uma outra, ou mais de uma, necessariamente sofrerá redução. Ou seja, se fosse



considerada prioridade, a educação teria elevado o seu percentual no universo das despesas primárias, o que não ocorreu¹².

Diante desse panorama, conforme argumentação apresentada anteriormente, confirma-se o caráter polêmico suscitado pela literatura sobre as limitações impostas pela EC nº 95/2016. Não parece ser possível estabelecer uma relação aparentemente direta de causa e efeito entre a sua entrada em vigor e a redução no financiamento da educação.

¹² Mesmo que fosse desconsiderado o período de pandemia durante o qual se esperaria uma elevação muito forte da despesa com saúde e transferência de renda



REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 3ª ed., Brasília: Ed. Gestão Pública, 2013.

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas**: 2ª Edição, Brasília: Editora Gestão Pública, 2008.

BENÍCIO, Alex Pereira; RODOPOULOS, Fabiana MA; BARDELLA, Felipe Palmeira. Um retrato do gasto público no Brasil: uma visão macroeconômica. *In*: BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (Orgs). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

BIBLIOTECA DO SENADO FEDERAL. RVBI: bibliotecas cooperantes. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/institucional/biblioteca/rvbi/bibliotecas-cooperantes>. Acesso em: 13 nov. 2018.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; SILVA, José de Ribamar Pereira da. Uma interpretação para o teor dos dispositivos da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal com limites para o gasto da União, e considerações sobre sua implementação. **Orçamento em Discussão** – Senado Federal. Brasília: nº 34, 2017. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-34-2017-uma-interpretacao-para-o-teor-dos-dispositivos-da-emenda-constitucional-no-95-de-15-de-dezembro-de-2016-que-instituiu-o-novo-regime-fiscal-com-limites-para-o-gasto-da-uniao-e-consideracoes-sobre-sua-implementacao/view>>. Acesso em: 2 junho. 2022.



BRASIL. Congresso. Senado. **Orçamento federal**: glossário. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: Glossário — Portal do Orçamento. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 20 jul. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta do governo limita crescimento de gasto público à inflação do ano anterior. (15-06-2016). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAOPUBLICA/510693-PROPOSTA-DO-GOVERNO-LIMITA-CRESCIMENTO-DEGASTO-PUBLICO-A-INFLACAO-DO-ANO-ANTERIOR.html>>. Acesso em julho de 2022.

CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa. Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95. *In*: ROSSI, Pedro; DWECK, Ester; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos (orgs.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. 375 p.

CONOF/CD, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados. Novo Regime Fiscal: Emenda Constitucional 95/2016 comentada. **Estudo Técnico nº 26**. Brasília: dez. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et26-2016-novo-regime-fiscal-emenda-constitucional-95-2016-comentada>>. Acesso em: 02 mai. 2021.

GIACOMONI, James. Dez por cento do PIB na educação pública: cálculo de apuração dos gastos e avaliação dos bancos de dados. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento - RBPO**. Brasília, v. 5, nº 1, 2015, p 39 -60. Disponível em: <https://www.assecor.org.br/files/3914/3586/9809/rbpo_vol5_num1_dez_por_cento_do_pib_na_educacao_publica_calculo_de_apuracao_dos_gastos_e_avaliacao_dos_bancos_de_dados.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.



GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17 ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2017.

GIAMBIAGI, Fabio; TINOCO, Guilherme. O teto do gasto público: mudar para preservar. **Texto em discussão n° 144**, BNDES, 2019.

GIAMBIAGI, Fábio. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. *In*: GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 5ª ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. il.; 24 cm. ISBN 978-85-352-8437-9.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n° 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289/31682>>. Acesso em junho/2022.

NOTA TÉCNICA N° 23/2017. CONOF CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/nt23-2017-repercussoes-da-emenda-constitucional-no-95-2016-no-processo-orcamentario>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

OLIVEIRA, Ana Luiza Matos (orgs.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. 375 p.

PIRES, Manoel. **Análise da PEC 55**. Brasília: Ipea, 2016. (Carta de Conjuntura, n. 33). Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2016/12/analise-da-pec-55/>>. Acesso em junho/2022.

SALTO, Felipe Scudeler; BARROS, Gabriel Leal de. A importância da Emenda Constitucional n° 95/2016. **Instituição Fiscal Independente**, Nota técnica n° 21. Agosto/2018. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/546293/NT21_2018.pdf>. Acesso em: agosto/2022.



SARAIVA, Assuero Monteiro et al. Reformas Fiscais no Brasil: uma análise da EC 95/2016 (Teto dos Gastos). *In*: XX Encontro de Economia da Região Sul, 2017, Porto Alegre. **Anais do XX Encontro de Economia da Região Sul**. Rio de Janeiro: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), p. 13, 2017.

SCHYMURA, Luiz Guilherme. O teto dos gastos e as turbulências que se aproximam. **Carta da Conjuntura**. IBRE. 2017. Disponível em:

<<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/74860>>. Acesso em: julho/2022.

TINOCO, Guilherme; BORÇA JR., Gilberto. Perspectivas Para o Teto de Gastos no Contexto da Reforma da Previdência. **Boletim de Informações FIPE**, abril, 2019.

TINOCO, Guilherme. As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas. *In*: SALTO, Felipe; PELLEGRINI, Josue (orgs). **Contas Públicas no Brasil**. Ed. Saraiva Jur., Série IDP, 2020, p. 325. ISBN 9786555592207



GLOSSÁRIO

Balanço financeiro: demonstrativo contábil em que se confrontam num dado momento, as receitas e despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte. A estrutura do Balanço Financeiro permite verificar, no confronto entre receita e despesa, o resultado financeiro do exercício, bem como o saldo em espécie que se transfere para o exercício seguinte, saldo esse que pode ser positivo (superávit) ou zero (equilíbrio).

Balanço orçamentário: demonstrativo contábil em que se confrontam, num dado momento, as receitas e despesas previstas na lei orçamentária com as realizadas. A partir da comparação entre o previsto e o realizado é possível constatar a ocorrência de superávit, déficit ou equilíbrio orçamentário.

Ciclo orçamentário: sequência de fases ou etapas que deve ser cumprida como parte do processo orçamentário. A maioria dos autores adota como fases do ciclo orçamentário as seguintes: elaboração, apreciação legislativa, execução e acompanhamento, controle e avaliação, quando, então, se inicia o ciclo seguinte. Corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a avaliação final.

LOA: Lei orçamentária anual - Lei orçamentária propriamente dita, possuindo vigência por um ano. Ela estima a receita e fixa a despesa do exercício financeiro, ou seja, aponta como o governo vai arrecadar e como irá gastar os recursos públicos.

UO: Unidade orçamentária - É a destinatária das dotações do orçamento da União. Corresponde a entidades da administração direta ou indireta na maioria dos casos, podendo servir também para identificar fundos especiais, transferências a Estados e Municípios, encargos financeiros da União, operações oficiais de crédito, refinanciamento da dívida pública mobiliária federal e reserva de contingência.



Subfunção (Cod/Desc): Representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da atuação governamental.

361 – Ensino fundamental

362 – Ensino Médio

365 – Educação Infantil

366 – Educação de Jovens e Adultos

367 – Educação Especial

368 – Educação Básica (a partir de 2013)

Ação (Cod/Desc): Instrumento que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser projeto, atividade ou operação especial.

Despesa Executada (Favorecido): Significa realizar as despesas previstas no orçamento público.

MDE Ajustado: Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

MDE – Siafi (indicador Lei Calmon): Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Resultado EOF (Cod/Desc): Agrupamento das despesas em financeiras, primárias obrigatórias e primárias discricionárias.

Mod. Aplic. (Cod/Desc): Modalidade de Aplicação, tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de governo ou por outro ente da federação e suas respectivas entidades, e objetiva possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

30 – Transferência a estados e ao DF

40 – Transferência a municípios

50 – Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos

90 - Aplicações Diretas

91 – Aplicações Diretas – Operações intra-orçamentárias



GND (Cod/Abrev): Grupo de natureza de despesas é a classificação da despesa agregando elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, conforme discriminado a seguir:

1 - Pessoal e Encargos Sociais; 2 - Juros e Encargos da Dívida; 3 - Outras Despesas Correntes; 4 - Investimentos; 5 - Inversões Financeiras; 6 - Amortização da Dívida; e 9 - Reserva de Contingência.

3-ODC: custeio / Outras Despesas Correntes.

4-Investimento / Investimentos

1 - DESP. PRIM. OBRIGATÓRIA: Despesas Primárias Obrigatórias são aquelas que o governo não pode deixar de fazer, seja por determinação constitucional ou legal. É o caso, por exemplo, do pagamento de salários e aposentadorias, dos encargos da dívida pública e das transferências a estados e municípios.

2 - DESP. PRIM. DISCRICIONÁRIA: Despesas Primárias Discricionárias são aquelas ligadas a serviços públicos, mas sobre as quais o Governo pode decidir como e quanto gastar. É o caso de determinados programas sociais, obras de infraestrutura, programas de incentivo e questões relacionadas.



APÊNDICE

Tabela 1b. Distribuição das 10 maiores despesas com Ações (2010-2021)

2010			2011			2012			2013			2014			2015		
Ação	Valor	%															
4046	221	22%	12KU	204	23%	12KU	371	19%	12KU	372	19%	12KU	464	23%	0000	348	26%
00DY	206	21%	6322	165	19%	20RQ	363	19%	20RP	327	17%	20RQ	321	16%	20RP	272	20%
2A95	157	16%	4046	101	11%	20RP	332	17%	20RO	283	15%	0000	313	16%	20RQ	245	18%
0920	99	10%	2A95	88	10%	12KV	221	11%	20RQ	280	14%	20RP	297	15%	20RM	142	10%
0A26	89	9%	0920	78	9%	20RO	156	8%	12KV	219	11%	20TR	140	7%	0969	96	7%
2010	62	6%	8823	69	8%	0969	123	6%	20RM	119	6%	12KV	139	7%	20TR	70	5%
4017	56	6%	2010	61	7%	0920	94	5%	0969	109	6%	20RM	127	6%	12KU	67	5%
8790	48	5%	4017	55	6%	20RM	91	5%	20TR	93	5%	0969	101	5%	20TP	47	3%
6322	32	3%	0A26	31	3%	20RJ	87	5%	20RJ	74	4%	20RJ	65	3%	12KV	42	3%
4001	30	3%	8790	30	3%	2A95	86	4%	2010	64	3%	20TP	40	2%	8790	28	2%
Tota l	1001	100 %	Tota l	881	100 %	Tota l	1923	100 %	Tota l	1941	100 %	Tota l	2005	100 %	Tota l	1356	100 %
2016			2017			2018			2019			2020			2021		



Ação	Valor	%															
20RQ	277	24%	20RQ	262	24%	20RQ	258	28%	20RQ	288	25%	20RQ	258	31%	20RQ	255	36%
00O0	210	19%	20RM	158	15%	20RP	119	13%	20RP	256	23%	20RP	147	18%	20RP	100	14%
20RP	179	16%	0509	149	14%	20RM	110	12%	20RM	136	12%	20RM	103	12%	0969	89	12%
20RM	168	15%	20RP	148	14%	0969	103	11%	00O0	108	10%	0969	96	11%	20RM	83	12%
0969	90	8%	00O0	145	13%	00O0	95	10%	0509	103	9%	0509	93	11%	00O0	62	9%
12KU	59	5%	0969	90	8%	0509	91	10%	0969	96	8%	20TP	49	6%	0509	56	8%
20TP	49	4%	20TP	52	5%	20TP	50	5%	0E53	67	6%	00O0	44	5%	20TP	44	6%
20RJ	37	3%	20RJ	31	3%	0E53	46	5%	20TP	50	4%	0E53	23	3%	0E53	10	1%
214V	35	3%	12KV	25	2%	20RI	17	2%	20RI	16	1%	20RI	15	2%	20RJ	9	1%
00PH	27	2%	20RI	17	2%	20RJ	17	2%	00OW	11	1%	12KU	10	1%	20RI	6	1%
Total	1133	100%	Total	1077	100%	Total	906	100%	Total	1131	100%	Total	840	100%	Total	714	100%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00



Tabela 1c. Evolução (2010-2021) das 10 maiores despesas e respectivas Unidades**Orçamentárias**

2010			2011			2012			2013			2014			2015		
UO	Valor	%															
26298	653	63%	26298	674	73%	26298	1758	80%	26298	1611	77%	26298	1595	76%	26298	960	67%
20101	163	16%	38101	61	7%	26291	184	8%	26291	177	8%	26291	180	9%	26291	180	13%
38101	79	8%	26290	55	6%	26290	94	4%	26290	123	6%	55101	140	7%	26290	144	10%
26290	56	5%	20101	55	6%	38101	45	2%	55101	93	4%	26290	130	6%	55101	70	5%
26201	40	4%	26201	39	4%	55101	44	2%	26201	43	2%	26201	42	2%	26201	50	3%
52121	10	1%	52121	9	1%	26201	41	2%	38101	13	1%	26104	7	0%	26104	11	1%
26104	9	1%	26105	7	1%	26104	11	0%	26104	9	0%	26105	7	0%	26105	7	1%
26101	8	1%	26104	6	1%	52121	9	0%	26101	9	0%	26235	2	0%	52121	2	0%
26105	7	1%	26291	6	1%	26105	6	0%	52121	8	0%	52121	2	0%	26270	1	0%
12101	5	1%	12101	5	1%	12101	6	0%	12101	7	0%	38101	2	0%	26239	1	0%
Total	1030	100%	Total	918	100%	Total	2198	100%	Total	2092	100%	Total	2105	100%	Total	1427	100%

2016			2017			2018			2019			2020			2021		
UO	Valor	%															



2629 8	757	63%	2629 8	757	66%	2629 8	671	71%	2629 8	831	72%	2629 8	635	74%	2629 8	524	72%
2629 0	170	14%	2629 0	159	14%	2629 0	112	12%	2629 0	137	12%	2629 0	104	12%	2629 0	83	11%
2629 1	170	14%	2629 1	140	12%	2629 1	88	9%	2629 1	112	10%	2629 1	50	6%	2629 1	63	9%
2620 1	48	4%	2620 1	50	4%	2620 1	47	5%	2620 1	47	4%	2620 1	46	5%	2620 1	40	5%
5510 1	22	2%	2610 4	11	1%	2610 4	11	1%	2610 4	10	1%	2610 4	10	1%	2610 4	7	1%
2610 4	12	1%	2610 1	11	1%	2610 5	7	1%	2610 5	7	1%	2610 5	7	1%	2610 5	6	1%
2610 5	8	1%	2610 5	8	1%	2610 1	5	1%	2610 1	2	0%	5212 1	2	0%	2610 1	6	1%
2610 1	7	1%	5510 1	6	1%	5212 1	2	0%	5212 1	2	0%	2610 1	1	0%	5212 1	1	0%
5212 1	2	0%	5212 1	2	0%	5510 1	1	0%	5510 1	1	0%	5222 2	0	0%	5210 1	0	0%
5210 1	0	0%	5222 2	0	0%	5222 2	0	0%	5222 2	0	0%	2623 7	0	0%	5222 2	0	0%
Total	119 5	100 %	Total	114 4	100 %	Total	945	100 %	Total	114 9	100 %	Total	855	100 %	Total	731	100 %

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00

Os gráficos para Unidades Orçamentárias (UO) foram gerados de acordo com a seguinte metodologia: Primeiro se observa as 10 maiores UO em cada ano e depois seleciona as 5 maiores de 2021 e as acompanha até o início da série. As somas dos percentuais em cada coluna dificilmente fecham 100%, por esse critério. O percentual total é a soma dos totais das 5 ocorrências em cada ano.



Tabela 1d. Evolução (2010-2021) das 5 maiores despesas com Unidades Orçamentárias (Geral)

UO *	(base 2010)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
26298	63%	73%	80%	77%	76%	67%	63%	66%	71%	72%	74%	72%
26290	5%	6%	4%	6%	6%	10%	14%	14%	12%	12%	12%	11%
26291		1%	8%	8%	9%	13%	14%	12%	9%	10%	6%	9%
26201	4%	4%	2%	2%	2%	3%	4%	4%	5%	4%	5%	5%
26104	1%	1%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Total (%)	74%	85%	95%	94%	93%	94%	97%	98%	98%	99%	99%	98%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00

Legenda *

26298 - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

26290 - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

26291 - FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR

26201 - COLÉGIO PEDRO II

26104 - INSTITUTO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE SURDOS



Tabela 1e. Evolução (2010-2021) das 5 maiores despesas com Unidades Orçamentárias (Educação Infantil)

UO*	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	22%	88%	84%	76%	77%	51%	78%	80%	96%	94%	100%	100%
93268												
55101												
55101												
Total (%)	22%	88%	85%	77%	77%	51%	78%	80%	96%	94%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00

Legenda *

26298 - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

93268 - RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

55101 - MINISTÉRIO DA CIDADANIA - ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Tabela 1f. Evolução (2010-2021) das 5 maiores despesas com Unidades Orçamentárias (Educação Básica)

UO * (base 2021)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
26298			77%	77%	74%	68%	60%	65%	70%	72%	74%	72%
26290			6%	6%	9%	12%	16%	15%	12%	12%	12%	12%
26291			12%	12%	13%	15%	16%	13%	10%	10%	6%	9%
26201			3%	3%	3%	4%	5%	5%	5%	4%	5%	6%
26104			1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Total (%)	0%	0%	99%	99%	99%	99%	98%	98%	98%	99%	99%	98%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00



Legenda*

26298 - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

26290 - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

26291 - FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR

26201 - COLÉGIO PEDRO II

26104 - INSTITUTO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE SURDOS

Tabela 1g. Evolução (2010-2021) das 5 maiores despesas com Unidades Orçamentárias (Educação Jovens e Adultos)

UO (base 2021)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
26298	15%	20%	10%	6%	4%	4%	5%	2%	1%			
52101												
93399												
22101												
93268												
Total (%)	15%	20%	10%	6%	4%	4%	5%	2%	1%	0%	0%	0%

Fonte: *Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021*

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00

Legenda *

26298 - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

52101 - MINISTÉRIO DA DEFESA - ADMINISTRAÇÃO DIRETA

93399 - RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA - ADMINISTRAÇÃO DIRETA

22101 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - ADMINISTRAÇÃO DIRETA

93268 - RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO



Tabela 1h. Evolução (2010-2021) das 10 maiores despesas com Ações (Educação Básica)

Ação	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
20RQ			25%	19%	23%	20%	27%	24%	28%	26%	31%	36%
20RP			23%	22%	21%	22%	17%	14%	13%	23%	18%	14%
0969			8%	7%	7%	8%	9%	8%	11%	8%	11%	12%
20RM			6%	8%	9%	11%	16%	15%	12%	12%	12%	12%
00O0					22%	28%	20%	13%	10%	10%	5%	9%
0509								14%	10%	9%	11%	8%
20TP			2%	2%	3%	4%	5%	5%	5%	4%	6%	6%
0E53									5%	6%	3%	1%
20RJ			6%	5%	5%	2%	4%	3%	2%	1%	1%	1%
20RI			2%	2%	1%	2%	2%	2%	2%	1%	2%	1%
Total							100			100	100	
(%)	0%	0%	72%	65%	90%	96%	%	98%	100%	%	%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIGA Brasil, Universos Despesa Execução, 2010 a 2021

OBS: - Todos os valores em % o PIB * 1.000.00

Legenda *

20RQ - PRODUCAO, AQUISICAO E DISTRIBUICAO DE LIVROS E MATERIAIS DID

20RP - APOIO A INFRAESTRUTURA PARA A EDUCACAO BASICA

0969 - APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR NA EDUCACAO BASICA

20RM - EXAMES E AVALIACOES DA EDUCACAO BASICA

00O0 - CONCESSAO DE BOLSAS DE APOIO A EDUCACAO BASICA

0509 - APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA

20TP - ATIVOS CIVIS DA UNIAO

0E53 - AQUISICAO DE VEICULOS PARA O TRANSPORTE ESCOLAR DA EDUCACAO

20RJ - APOIO A CAPACITACAO E FORMACAO INICIAL E CONTINUADA PARA A E

20RI - FUNCIONAMENTO DAS INSTITUICOES FEDERAIS DE EDUCACAO BASICA

