

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico
n.º 20/2018

**REVISÃO ORÇAMENTÁRIA 2019
DIAGNÓSTICO PARA EDUCAÇÃO:
POSSIBILIDADES E PERSPECTIVAS**

Claudio Riyudi Tanno

Outubro/2018

Endereço na Internet: <http://www.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>

e-mail: conof@camara.leg.br



ESTUDO TÉCNICO Nº 20/2018-CONOF/CD
REVISÃO ORÇAMENTÁRIA 2019
DIAGNÓSTICO PARA EDUCAÇÃO: POSSIBILIDADES E PERSPECTIVAS

Sumário

1. Introdução.....	3
2. Indicadores educacionais no Brasil e comparações internacionais.....	3
2.1 Despesas públicas com educação em percentual do PIB	3
2.2 Aplicações por aluno ao ano	5
2.3 Aplicações por aluno como proporção do PIB per capita	8
2.4 Aplicações na educação básica e na educação superior	11
2.5 Indicadores de aprendizagem	12
3. Ministério da Educação: despesas primárias totais.....	17
4. Educação básica	22
4.1 Competências.....	22
4.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).....	23
4.3 Complementação da União: proposta de aprimoramento	31
4.4 Novo FUNDEB: proposta de substitutivo.....	33
4.5 Programas federais de distribuição universal	34
4.6 Educação básica e Emenda Constitucional nº 95/2016 (Teto de Gastos).....	35
5. Educação superior.....	37
5.1 Instituições Federais de Ensino Superior e Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica: despesas por grupo de natureza de despesa.....	37
5.2 Emenda Constitucional nº 95/2016 e restrições para utilização de recursos próprios.....	41
5.3 Fundações de apoio às Instituições Federais de Ensino Superior	46
5.4 Fundos patrimoniais	48
5.5 Cobrança de mensalidades nas universidades federais.....	49
5.6 Impacto Fiscal do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)	52
6. Lei de diretrizes orçamentárias para 2019 e projeto de lei orçamentária para 2019	57
7. Considerações finais	60
8. Referências	64
9. ANEXO: Evolução e projeção de despesas do Ministério da Educação	65
9.1 Premissas.....	65
9.2 Cenário pessimista	65
9.3 Cenário otimista.....	66



1. Introdução

O presente diagnóstico analisa alguns dos principais indicadores educacionais do Brasil relativos a seus dispêndios e resultados, comparativamente a outros países selecionados. No âmbito federal, sintetiza a evolução de despesas do Ministério da Educação, de modo a contextualizar a necessidade de avaliação dos resultados educacionais, em momento de reduzido espaço fiscal, a partir de dois aspectos fundamentais em discussão: na educação básica, a necessidade de renovação de seu principal mecanismo de financiamento, o FUNDEB, e, no ensino superior, a busca por alternativas que assegurem às universidades sua função de promover o desenvolvimento econômico e social.

São apresentadas ainda, em anexo, evolução das despesas primárias do Ministério da Educação e projeção segundo cenários pessimista e otimista, quantificadas de acordo com critério de limitação de gastos estabelecido pela EC nº 95/2016.

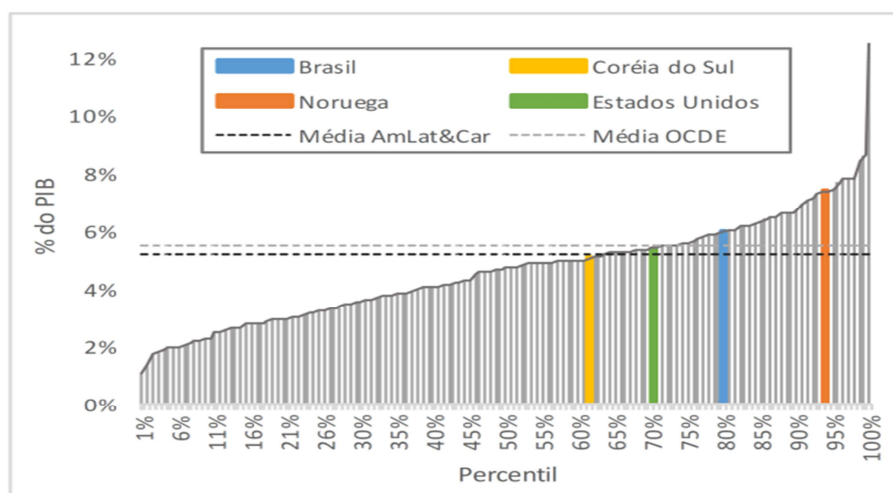
2. Indicadores educacionais no Brasil e comparações internacionais

2.1 Despesas públicas com educação em percentual do PIB

Avaliações econômicas recentes – a exemplo dos trabalhos “Aspectos Fiscais da Educação no Brasil” (2018) e “Um Ajuste Justo: Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil” (2017), elaborados, respectivamente, pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelo Banco Mundial – consideram que o gasto público em educação é elevado, comparativamente a outros países.

O principal indicador utilizado para justificar a assertiva refere-se às despesas públicas com educação em percentual do PIB. Segundo dados citados no estudo elaborado pela STN, com base em 2014, “o Brasil gasta atualmente em educação pública cerca de 6,0% do PIB, valor superior à média da OCDE (5,5%) e de pares como Argentina (5,3%), Colômbia (4,7%), Chile (4,8%), México (5,3%) e Estados Unidos (5,4%). Tal valor coloca o Brasil no percentil 80 da distribuição mundial, considerando uma amostra de 141 países” (Gráfico G1).

G1. Despesas públicas com educação em percentual do PIB



Fonte: STN. Extraído de “Aspectos Fiscais da Educação no Brasil”. 2018

As despesas em educação como percentual do PIB são indiferentes ao perfil demográfico do país e, por consequência, ao número de matrículas. Diferentemente de países desenvolvidos, e apesar de sua rápida mudança demográfica, o Brasil ainda possui uma elevada parcela da população de crianças e jovens em idade escolar, superior também a países da América Latina. O indicador também compara diretamente sistema de ensino com diferentes níveis de estruturação: países desenvolvidos com redes de ensino consolidadas e países, como o Brasil, com redes ainda em construção e expansão, em todos os níveis, etapas e modalidades de educação.

Deve-se levar ainda em consideração a efetividade das políticas públicas educacionais que integram obrigações constitucionais e legais de determinado país: a abrangência no atendimento da rede pública de ensino e a faixa etária atingida na oferta pelo Estado de educação obrigatória e gratuita¹.

Ademais, uma análise mais acurada dos dispêndios em educação deve segregá-los por níveis de ensino, na educação básica e superior, dadas suas peculiaridades na oferta e suas distintas finalidades. Assim, indicadores educacionais não devem ser conclusivos se utilizados de forma isolada, devem ser interpretados em conjunto com

¹ O Brasil contempla política educacional estatizante, com educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (art. 208, I, da Constituição), além da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e em todos os níveis de ensino (art. 206, IV).

outras informações e de acordo com a realidade de cada país, região, rede de ensino ou mesmo escola.

2.2 Aplicações por aluno ao ano

O índice de “aplicações por aluno ao ano” evidencia valores diretamente aplicados na formação de estudantes, o que são indicativos para resultados educacionais proporcionais. Demonstram a distância existente entre países ricos e pobres no fornecimento de insumos essenciais para a promoção de uma educação de qualidade, tais como infraestrutura e formação e valorização de profissionais. Publicações periódicas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (“Education at a Glance”)² indicam que, se a despesa pública com educação no Brasil, como proporção do PIB é elevado, o gasto por aluno é bastante reduzido comparado com os Estados Unidos e com a média dos países integrantes da OCDE e nos mesmos níveis de outros países da América Latina³.

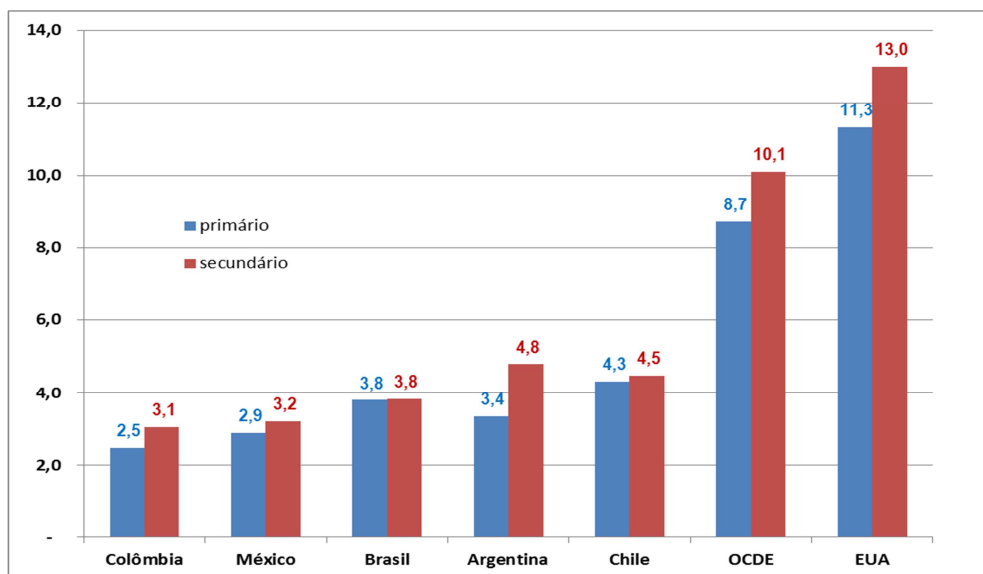
Na educação primária, que equivale até os anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano), Estados Unidos e países da OCDE aplicam por aluno, respectivamente, 198% e 130% a mais do que o Brasil. Na secundária, correspondente aos anos finais da educação fundamental (6º ao 9º ano) e ensino médio (1º ao 3º ano), as aplicações adicionais chegam, respectivamente, a 239% e 163%. As diferenças em relação aos países da América Latina citados oscilam entre -34% (Colômbia) e +14% (Chile), na etapa primária, e entre -20% (Colômbia) e +25% (Argentina), na secundária. Gráfico G2)

² Apesar de se buscar uniformização nas metodologias de cálculo adotados pelos países participantes da avaliação, comparações diretas devem ser apenas referências, pois a publicação aponta discrepâncias comparativas.

³ Corrigidos pelo método da paridade do poder de compra em dólar (PPP – purchasing power parity).

G2. Aplicação por aluno na educação básica

Países selecionados – valores em mil U\$/ppc (paridade do poder de compra)

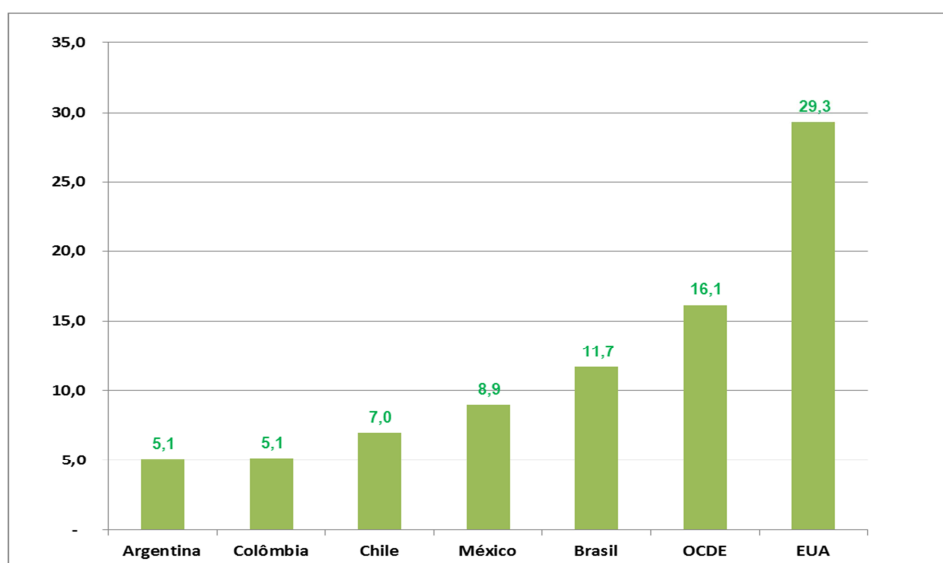


Fonte: OCDE. *Education at a Glance*. 2017.

Na educação superior, as diferenças entre o Brasil e os países desenvolvidos são menores que os verificados na educação básica. Estados Unidos e os países da OCDE, em média, possuem aplicações por aluno superiores ao Brasil de, respectivamente, 38% e 151%. Quanto aos países amostrados da América Latina, as aplicações são inferiores ao Brasil entre 23% (México) e 56% (Argentina) (Gráfico G3).

G3. Aplicação por aluno na educação superior

Países selecionados – valores em mil U\$/ppc (paridade do poder de compra)



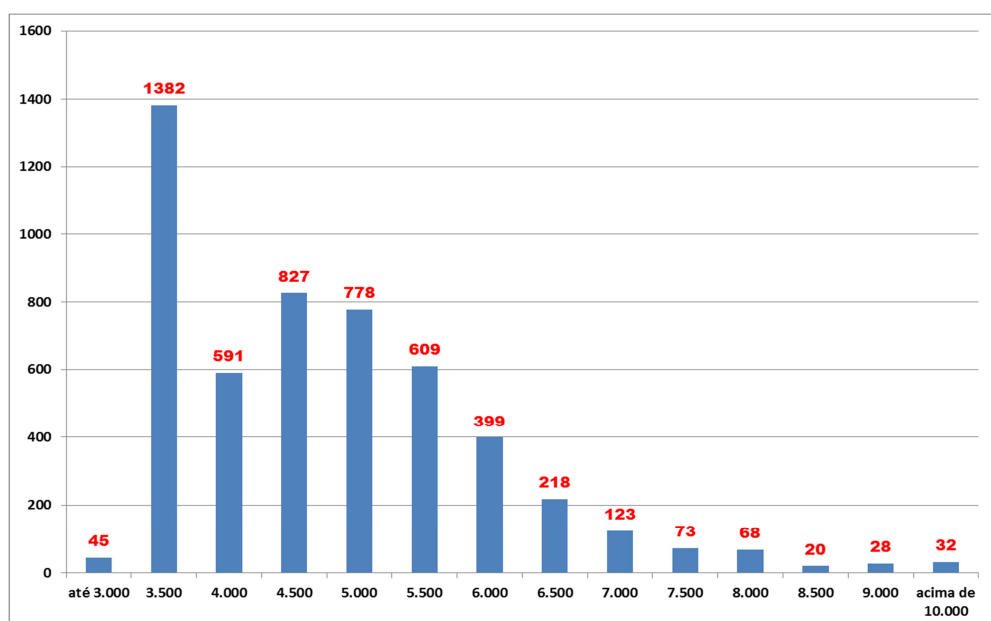
Fonte: OCDE. *Education at a Glance*. 2017.

Considerando-se a etapa obrigatória de ensino na maioria dos países, os gastos por aluno na educação básica, consolidados para um país, não captam as desigualdades entre as redes de ensino, assim induzem ao erro quando avaliam financiamento pelas médias de aplicação. Nações com desigualdades acentuadas como o Brasil devem estar atentas às redes de maior vulnerabilidade, que possuem menores valores aplicados por aluno.

O Estudo Técnico nº 24/2017-CONOF/CD simulou o valor por aluno ano (VAA_total), em 2015, decorrente das receitas vinculadas à educação em amostragem com 5.193 redes de ensino⁴ (estaduais, municipais e distrital). A média nacional de aplicações foi estimada em R\$ 4.970 com variação, em relação a esse valor, de -41% a 293%, que correspondem a R\$ 2.937 e R\$ 19.511, disponíveis, respectivamente, em Turiaçu – MA e Pinto Bandeira – RS.

O Gráfico G4 demonstra a desigualdade de financiamento existente, em que 3.573 redes de ensino (68,8%) estão abaixo da média nacional de aplicação. Dentre os municípios de maior vulnerabilidade, 1.475 (27,5%) aplicam menos de R\$ 3.500 por aluno. Em outro sentido, 344 (6,6%) dispõem de valores superiores a R\$ 6.500 por aluno.

G4. Distribuições de quantitativo de redes de ensino por VAA_total (R\$)



Fonte: Estudo Técnico nº 24/2016-CONOF-CD

⁴ Cada “rede de ensino” consiste no conjunto de escolas públicas no município considerado, no estado ou no Distrito Federal.



O maior quantitativo de redes de ensino com valores aplicados na faixa de até R\$ 3.500 por ano deve-se ao efeito da Complementação da União, inicialmente ao FUNDEF e, posteriormente, ao FUNDEB, destinado a equalizar a distribuição de recursos vinculados à educação básica nas redes de maior vulnerabilidade, o que corrige em parte a desigualdade na capacidade de financiamento das regiões mais pobres do país. Porém, o mecanismo de distribuição carece de aprimoramento com vistas a uma melhor equidade nas transferências de recursos (ver item 4.2). Uma melhor distribuição de recursos para a educação básica, vindo a implicar acréscimos das aplicações por aluno nas Regiões Norte e Nordeste, é também reconhecida pelo já mencionado estudo elaborado pelo Banco Mundial:

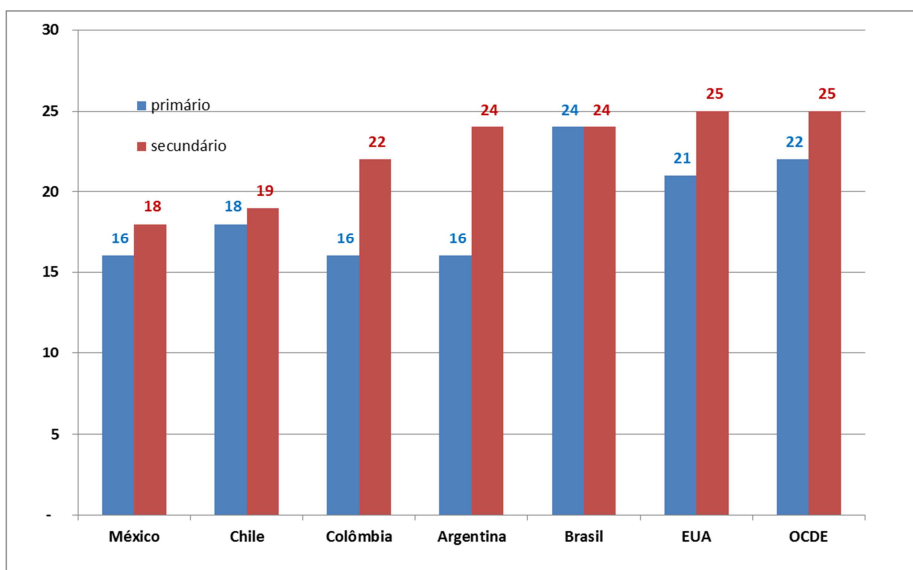
Há escopo para melhorar o desempenho por meio do aumento das despesas no Norte e Nordeste, ao passo que o espaço para economia é maior nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Os municípios e estados do Norte e Nordeste tendem a ser mais eficientes, e recursos adicionais teriam um impacto maior nessas regiões. Na verdade, a redução dos gastos nessas regiões poderia afetar negativamente o desempenho.

Além da desigualdade no financiamento das redes de ensino, no Brasil há o forte impacto da desigualdade social dos alunos nos resultados educacionais, a ser abordado posteriormente. No âmbito do mecanismo constitucional de distribuição de recursos para educação básica, as desigualdades de financiamento e sociais, embora interligadas, não se confundem.

2.3 Aplicações por aluno como proporção do PIB per capita

As “aplicações por aluno como proporção do PIB per capita” buscam quantificar o esforço educacional de cada país em função de seu nível de renda. No caso de países em desenvolvimento, demonstram a compatibilidade nas aplicações de acordo com a sua pobreza. Nessa ótica, o esforço dos países desenvolvidos na educação básica é proporcionalmente maior – entre 21% e 25% do PIB per capita por aluno – do que os países amostrados da América Latina – entre 16% e 24% do PIB per capita por aluno.

G5. Aplicações por aluno como proporção do PIB per capita Países selecionados – educação básica (valores em %)



Fonte: OCDE. *Education at a Glance*. 2017.

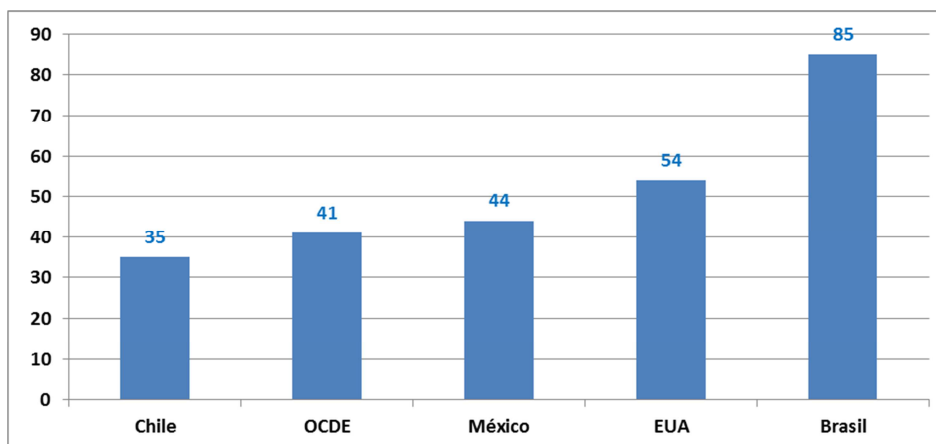
A adoção única do indicador, porém, pode tornar-se obstáculo à maior expansão de gastos em nações que buscam priorizar a educação como meio para alavancar seu desenvolvimento socioeconômico. Gastos públicos em educação teriam maior retorno econômico e social, assim, justificariam aplicações superiores como proporção do PIB per capita, a fim de que a melhora nos resultados educacionais busquem exercício pleno da cidadania e aumento da produtividade, que repercutiriam em outras áreas. Países pobres que aplicam em educação adequadamente aos seus níveis de pobreza, como proporção do PIB per capita, podem estar perpetuando sua condição de pobreza.

Na educação superior, o indicador de “aplicações por aluno como proporção do PIB per capita” aponta para uma forte assimetria. Enquanto Estados Unidos e países integrantes da OCDE, em média, aplicam, respectivamente, 54% e 41% do PIB per capita por aluno, o Brasil aplica 85%, um dos maiores índices observados no mundo. (Gráfico G6)⁵

⁵ Não há informações disponíveis para Colômbia e Argentina.

G6. Aplicações por aluno como proporção do PIB per capita

Países selecionados – educação superior (valores em %)



Fonte: OCDE. *Education at a Glance*. 2017.

Deve-se ponderar, porém, que os gastos por aluno na educação superior, extrapolam o sentido estrito de ensino, especialmente nas universidades federais brasileiras, que devem atender ainda pesquisa e extensão, o que gera grandes variações comparativas quando tratadas de forma agregada.

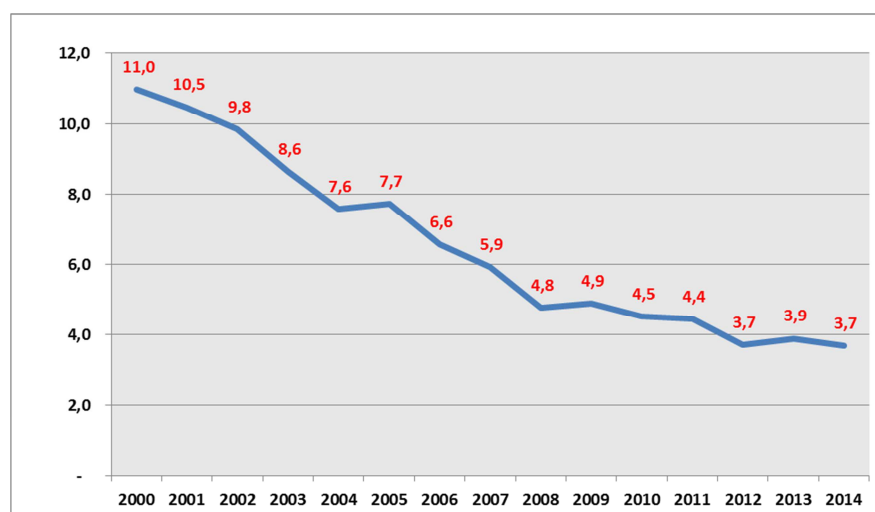
O cálculo do gasto por aluno na educação superior adotado pela OCDE considera as despesas totais incorridas nas universidades, que englobam, além do ensino, a pesquisa e extensão, despesas com hospitais universitários e aposentados e pensionistas. Tal composição não é uniforme dentre os estabelecimentos de ensino superior, variando entre os países. Nesses termos, para AMARAL (2018), há que se diferenciar gasto de custo, de modo a especificar o custo com o ensino (custo aluno), indicador que melhor se compatibiliza com as comparações internacionais.

AMARAL propõe metodologia de cálculo e estima que o custo anual médio com o ensino, por aluno das universidades federais, em 2015 foi de R\$ 13.875,57, o que significa um valor médio mensal de R\$ 1.156,30. Esse custo seria compatível com as mensalidades cobradas pelas instituições de ensino superior privadas que, salvo exceções como as comunitárias, confessionais e poucas particulares, desenvolvem atividades quase que inteiramente dedicadas à graduação.

2.4 Aplicações na educação básica e na educação superior

As aplicações por aluno no ensino superior são tipicamente maiores comparadas às aplicações na educação básica. Dentre os países da OCDE e demais países amostrados, as médias de aplicação apontam uma diferença de cerca de 2 vezes (entre 1,7 e 2,6). No Brasil, essa diferença, embora em redução (Gráfico G7), ainda é de cerca de 3,5 vezes (2015).

G7. Razão entre aplicação por aluno no ensino superior e na educação básica



Fonte: INEP

O indicador em tela, assim como os demais indicadores educacionais apresentados neste estudo, aponta que houve ao longo dos anos priorização do ensino superior em relação à educação básica. Tal constatação está relacionada às competências prioritárias de atuação dos entes federados na oferta educacional: municípios no ensino fundamental e na educação infantil, estados no ensino fundamental e médio e a União no financiamento das instituições de ensino públicas federais, no ensino superior e no exercício da função redistributiva e supletiva, na educação básica.

Dessa forma, a União, como ente federado detentor da maior parcela da arrecadação de receitas, implantou uma qualificada rede de ensino superior e de educação profissional e tecnológica, além de estabelecimentos federais, igualmente qualificados, que residualmente atuam na educação básica. Realidade distinta da maior

parte das redes municipais e estaduais de educação básica, que assumiram o ônus de atender a universalização da educação dos 4 aos 17 anos.

Essa distorção vem sendo corrigida ao longo dos anos, porém aponta que deva haver maior participação da União no financiamento da educação básica, a fim de que se garanta, nos termos constitucionais, equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade, assunto a ser abordado no item 3 deste diagnóstico.

2.5 Indicadores de aprendizagem

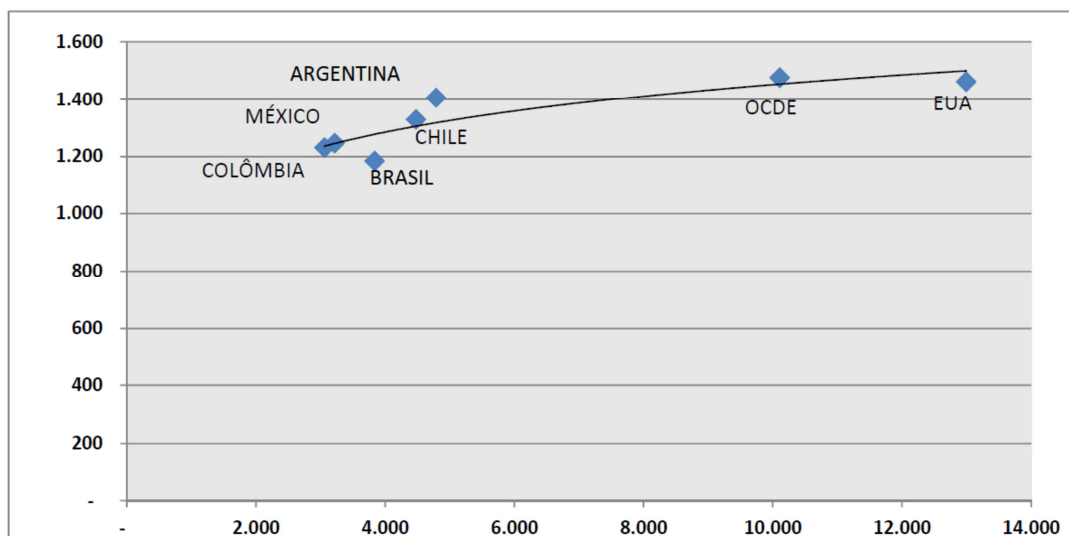
As avaliações econômicas acerca dos resultados educacionais preponderantemente utilizam dois indicadores da educação básica que medem a aprendizagem dos alunos: o PISA (“Programme for International Student Assessment”), adotado pela OCDE nas comparações internacionais, e o IDEB (índice de desenvolvimento da educação básica), utilizado pelo Ministério da Educação e regionalizado por rede de ensino.

Na perspectiva econômica, os gastos educacionais, *vis-à-vis* resultados educacionais (quantificados pelo PISA), são elevados no Brasil. Novamente, utilizam-se como parâmetro as despesas em educação como proporção do PIB. Pelas razões anteriormente apontadas – além do que o PISA refere-se a uma faixa específica de aprendizagem e o indicador utilizado agrega todas as etapas de ensino, inclusive superior – a comparação não é a mais adequada.

O PISA abrange estudantes na faixa dos 15 anos (nível secundário na nomenclatura OCDE) e avalia habilidades em ciências, leitura e matemática. Na última comparação internacional, em 2015, o Brasil ocupou as últimas posições dentre 72 países: 63^a posição em ciências, 59^a em leitura e 66^a em matemática. Considerados os países amostrados neste estudo e a média da OCDE, constata-se correlação entre valores aplicados por aluno, no nível de ensino considerado, e pontuação total do exame. (Gráfico G8)

G8. Pontuação total no PISA x aplicações por aluno (U\$/ppc)

Países selecionados – educação básica secundária



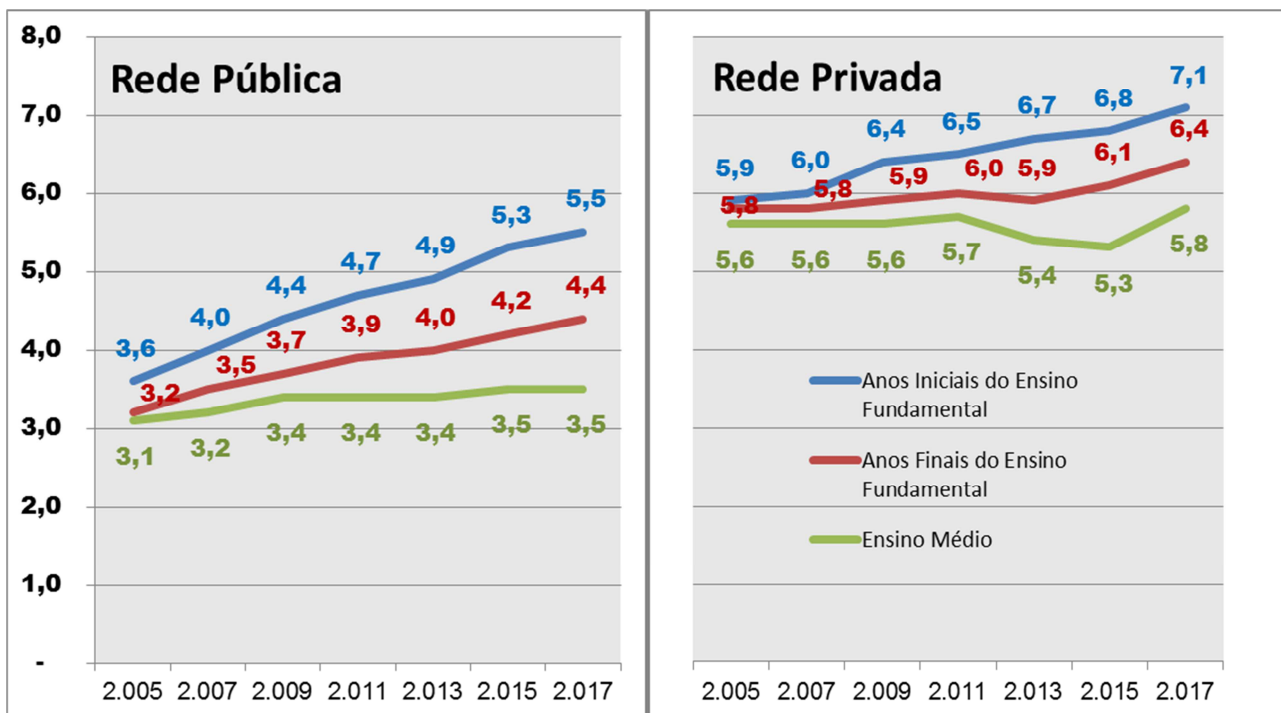
Fonte: OCDE. PISA 2015. Elaboração própria.

A linha de tendência traçada indica que o desempenho dos estudantes brasileiros está aquém dos resultados obtidos por outros países da América Latina e com níveis semelhantes de aplicações por aluno. Porém a dispersão não é elevada: caso estivesse situada na curva indicada, a pontuação média das provas seria elevada em cerca de 32 pontos (8%).

O IDEB é aplicado em três etapas de ensino: anos iniciais (5º ano) e finais (9º ano) do ensino fundamental e ensino médio (3º ano). Para a composição do índice são considerados o desempenho dos alunos, como na Prova Brasil, que avalia leitura e matemática, e as taxas de aprovação. São estabelecidas metas de evolução do IDEB nas três etapas de ensino consideradas.

Ao analisarmos a série histórica do IDEB pela média nacional o indicador aponta para evolução dos níveis de aprendizado para a educação básica pública. No período 2005-2015, o índice teve um acréscimo para os anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental e ensino médio de, respectivamente, 52,8%, 37,5% e 12,9% (Gráfico G9). Novamente há que se considerar os resultados regionalizados, a fim de que se capturem as desigualdades regionais existentes.

G9. IDEB BRASIL: Redes Pública e Privada



Fonte: INEP

A contínua superação das metas previstas para os anos iniciais do ensino fundamental (5º ano) reflete positivamente na evolução dos índices para os anos finais do ensino fundamental (9º ano), porém não está sendo suficiente para vencer o desafio da estagnação no ensino médio (3º ano).

A rede privada, por seu turno, no mesmo período em referência, apresentou variação nos resultados para os anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental e ensino médio de, respectivamente, 20,3%, 10,3% e 3,6% (Gráfico G10).

As notas do IDEB na série 2005-2017 apontam uma melhor evolução da rede pública em relação à privada. As médias gerais para o país, porém, são apenas ilustrativas, pois existem grandes variações dentre as redes de ensino, com grande parte delas não cumprindo as metas mínimas de notas. Ademais, o indicador deve ser utilizado em conjunto com outras informações e não ser utilizado como critério único de avaliação da qualidade educacional.

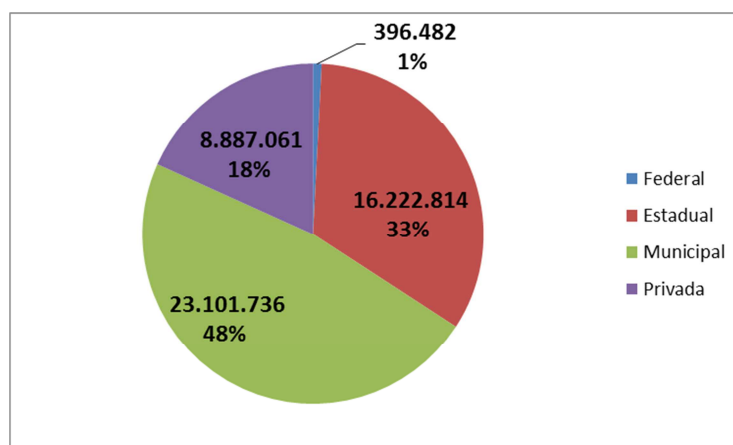
Segundo SOARES (2013), a utilização isolada de indicadores, como o IDEB, na avaliação de sistemas educacionais, reduz o foco da análise e pode induzir escolas a práticas que buscam a maximização de determinado indicador:

O IDEB tornou-se a forma privilegiada e, com frequência a única, de se analisar a qualidade da educação básica brasileira e por isso tem tido grande e profunda influência no debate educacional brasileiro. Sua introdução colocou no centro desse debate a ideia que hoje os sistemas educacionais brasileiros devem ser avaliados não apenas pelos seus processos de ensino e gestão, mas principalmente pelo aprendizado e trajetória escolar dos alunos. (...) Se o IDEB for o único indicador usado para guiar as políticas educacionais, o sistema educacional resultante pode não garantir o direito constitucional à uma educação de qualidade para todos.

A avaliação de resultados educacionais deve levar em consideração as políticas públicas educacionais que integram obrigações constitucionais e legais de determinado país. Conforme mencionado, no Brasil, a educação é obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada ainda sua oferta gratuita para todos que não tiveram acesso na idade própria. Tal mandamento implica a apuração de resultados governamentais em três dimensões: acesso, permanência e aprendizagem.

Nas últimas décadas o país tem caminhado para a universalização da educação básica: segundo o INEP, 91,5% (2016) da população de 4 a 5 anos frequentava a escola ou a creche, 97,8% (2017) da população de 6 a 14 anos frequentava ou concluiu o ensino fundamental e 91,3% (2017) da população de 15 a 17 anos frequentava a escola ou concluiu o ensino médio. A educação básica alcançou em 2017 o total de 48,6 milhões de matrículas, das quais 39,7 milhões (82%) na rede pública. (Gráfico G11)

G10. Número de matrículas na educação básica



Fonte: INEP. Censo da Educação Básica 2017.



O esforço de universalização despendido pelos entes federados promoveu a inclusão de segmentos de maior vulnerabilidade social sob diversas perspectivas: aproximou o percentual de matrículas das populações da área rural em relação à urbana, dos negros em relação aos brancos e daqueles com menor renda domiciliar em relação àqueles com maior renda. Os resultados positivos na ampliação de acesso e permanência acarretaram maiores deficiências na aprendizagem, comumente associada como medida de qualidade da educação, quantificada nos desempenhos insatisfatórios demonstrados pelo Brasil no PISA e no IDEB.

Dessa forma, além da desigualdade no financiamento das redes de ensino, existe uma forte desigualdade social dos alunos. Países ou redes de ensino com as mesmas aplicações disponíveis por aluno são afetados em seus resultados de aprendizagem devido à situação de vulnerabilidade social de seus alunos. Verifica-se influência da origem social no desempenho escolar, cujos indicadores de aprendizagem devem ser avaliados em relação a essa condição desfavorável.

Segundo a OCDE o Brasil é um dos países que possuem maior proporção de alunos em situação de alta vulnerabilidade, colocando-se em situação desfavorável até mesmo na América Latina:

(...) 43% dos alunos se situam entre os 20% mais desfavorecidos na escala internacional de níveis socioeconômicos do PISA, uma parcela muito superior à média de 12% de alunos nesta faixa entre os países da OCDE. Esta proporção, no entanto, é semelhante àquela observada na Colômbia. Apenas dois outros países latino-americanos possuem uma proporção ainda maior de alunos neste nível socioeconômico, o México e o Peru. (...) Metade da população tem acesso a 10% do total da renda familiar enquanto a outra metade tem acesso a 90%.

O Plano Nacional de Educação estabelece (art. 11) que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os demais entes federados, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação de políticas públicas desse nível de ensino, com a adoção de dois grupos de indicadores:

I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes.

A estratégia 7.10 do PNE estabelece ainda a contextualização dos resultados do IDEB com relação a indicadores sociais:

7.10) fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos (as) alunos (as), e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação;

3. Ministério da Educação: despesas primárias totais

A Emenda Constitucional nº 95/2016 (Teto de Gastos) institui Novo Regime Fiscal, que vigorará por vinte anos, estabelecendo, para cada exercício, limite individualizado para as despesas primárias⁶ do Poder Executivo, equivalente à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário⁷, corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

O exercício financeiro de 2017 foi o primeiro cujas despesas realizadas foram limitadas segundo regras estabelecidas pelo Novo Regime Fiscal. Nos termos da EC nº 95/2016, o piso constitucional da educação em 2017 foi ainda equivalente a 18% da receita líquida de impostos, apurado em R\$ 49,0 bilhões, valor que, corrigido pelo IPCA, será mantido para os 19 exercícios financeiros seguintes.

O Gráfico G11, a seguir, evidencia que as despesas realizadas pelo Ministério da Educação⁸, em valores reais, vem sofrendo contínua redução desde 2014, assim como, em decorrência da menor arrecadação de impostos, o mínimo constitucional da

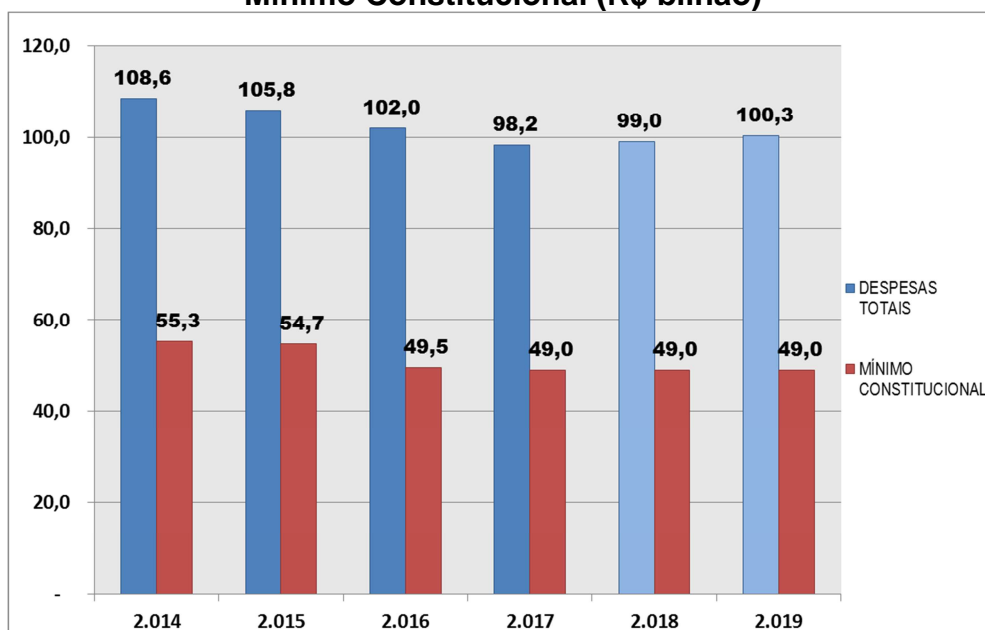
⁶ Despesa primária é um conceito que relaciona o gasto público com a elevação dívida. Difere desta, a despesa financeira, que também representa gasto público, mas tem contrapartida na redução da dívida.

⁷ Resultado entre receitas e despesas do setor público, não computados os gastos com juros e o principal da dívida.

⁸ Segundo critério estabelecido pela EC nº 95/2016: despesas primárias do orçamento vigente e de restos a pagar de orçamentos anteriores, pagas no exercício financeiro. Valores consideram execução do órgão orçamentário 2600 – Ministério da Educação, inclusive complementação da União ao FUNDEB, não incluem despesas do órgão/UO 74000/74902 – Operações Oficiais de Crédito/ Recursos sob a Supervisão do Fundo de Financiamento Estudantil FIES;

educação. Esse piso representa apenas parte das despesas primárias totais realizadas pelo MEC, o que não assegura os níveis de execução de despesas nos últimos exercícios financeiros. Dessa forma, a EC nº 95/2016, em 2017, não interferiu na tendência de redução das despesas realizadas pelo Ministério da Educação⁹. No período 2014-2017, as despesas do ministério apresentam queda acumulada de 9,5%.

G11. Ministério da Educação: Despesas Primárias Totais e Mínimo Constitucional (R\$ bilhão)



Fonte: Siafi e STN. Valores corrigidos pelo IPCA (base 2017). Despesas primárias pagas no exercício, inclusive restos a pagar; 2018, autorizado e 2019, PLOA. Exceto reserva de contingência.

Para 2018 e 2019, consideradas as dotações de natureza primária¹⁰, respectivamente, autorizadas e constantes do projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo, projetam reversão na tendência de decréscimo das despesas executadas pelo Ministério da Educação.

Verifica-se que o piso constitucional assegurado pela EC nº 95/2016, em 2017, representa apenas cerca de 50% das despesas totais do Ministério da Educação, vindo a ser meramente referencial. Um nível superior de execução tem sido assegurado pela natureza obrigatória, por obrigação constitucional ou legal, de parcela majoritária das despesas. Nessa perspectiva, a classificação por grupo de natureza de despesa (GND)

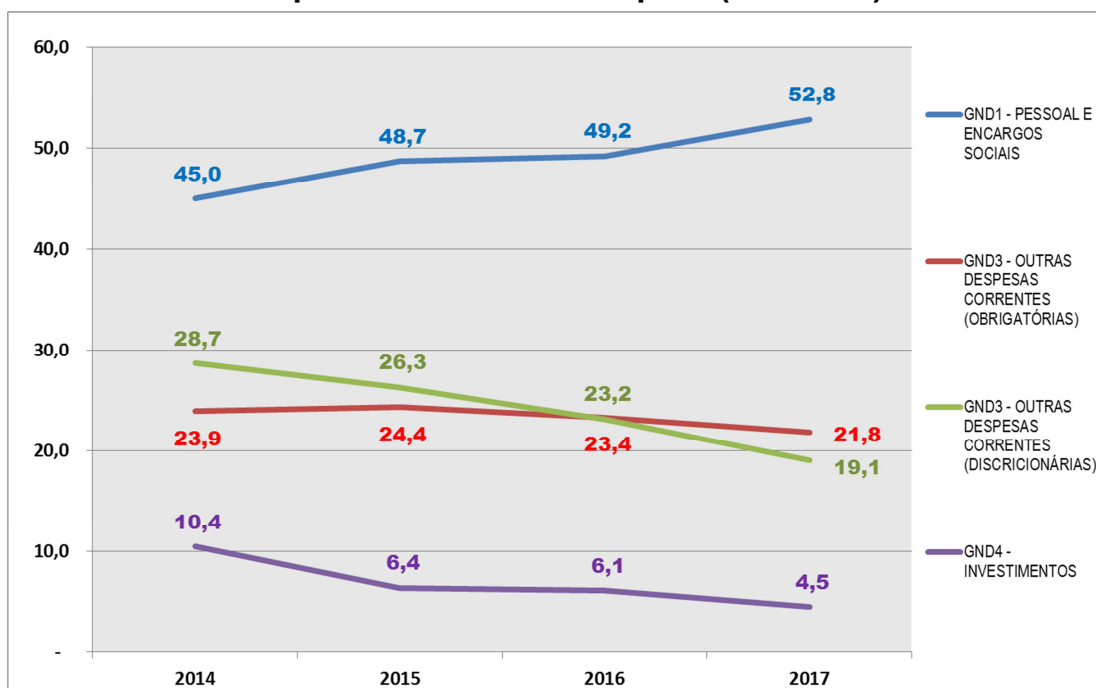
⁹ Dispositivo incluído na LDO 2019 (Lei nº 13.707, de 2017), dispõe que o Projeto e a Lei Orçamentária para 2019 destinarão recursos para as despesas do Ministério da Educação em montante, no mínimo, igual ao aprovado na Lei Orçamentária de 2018, corrigido pelo IPCA, o que deve reverter a tendência de queda descrita.

¹⁰ Preponderantemente despesas de pessoal, outras despesas correntes e investimentos.

demonstra a atuação estatal segundo o objeto do gasto. No MEC preponderam as despesas primárias com pessoal e encargos sociais (GND 1), que englobam ativos e inativos, de natureza obrigatória. As despesas relativas a outras despesas correntes (GND 3), custeio, podem possuir natureza obrigatória¹¹ ou discricionária, sendo apresentadas separadamente. Os investimentos (GND 4) são quase que integralmente discricionários¹².

Assim, as despesas com pessoal, no período 2014-2017 sofreram acréscimo de 17,5%, pressionando as demais despesas em conjuntura de reduzido espaço fiscal. As despesas de custeio de natureza obrigatória mostraram-se relativamente estabilizadas. Os demais grupos, custeio discricionário e investimentos, que representam parcela de despesas sujeitas a compressão, sofreram contínua redução, vindo a acumular perdas de, respectivamente, 33,5% e 57,0% (Gráfico G12).

G12. Ministério da Educação: Despesas por Grupo de Natureza de Despesa (R\$ bilhão)



Fonte: Siafi; valores corrigidos pelo IPCA; despesas primárias pagas no exercício, inclusive restos a pagar.

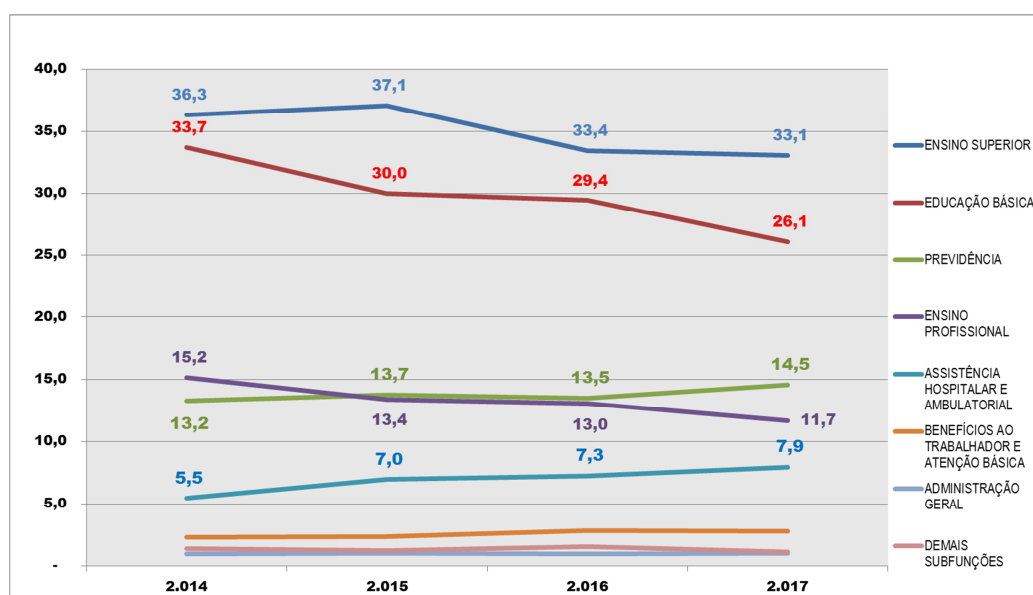
¹¹ Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE), Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica, Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica, Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, Assistência Médica e Odontológica, Auxílio-Transporte e Auxílio-Alimentação aos Servidores Cíveis e Empregados etc.

¹² Excluem-se as aplicações relativas às transferências do programa Dinheiro Direto na Escola.

No período 2014-2017, a participação das despesas obrigatórias no orçamento do MEC eleva-se de 64,2% para 76,2%, como descrito, em tendência inversa das despesas de custeio e de investimentos, o que vem comprometendo a capacidade operacional das entidades vinculadas ao Ministério.

A classificação da despesa por subfunção permite evidenciar a atuação governamental, distinguindo-se as ações finalísticas, que proporcionam bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade, das não finalísticas¹³. As principais subfunções finalísticas do MEC – ensino superior, educação básica e ensino profissional – são as que sofrem maior redução (Gráfico G13), ainda que as despesas de pessoal ativo integrem as respectivas subfunções.

G13. Ministério da Educação: Despesas por Subfunção (R\$ bilhão)



Fonte: Siafi; valores corrigidos pelo IPCA; despesas primárias pagas no exercício, inclusive restos a pagar.

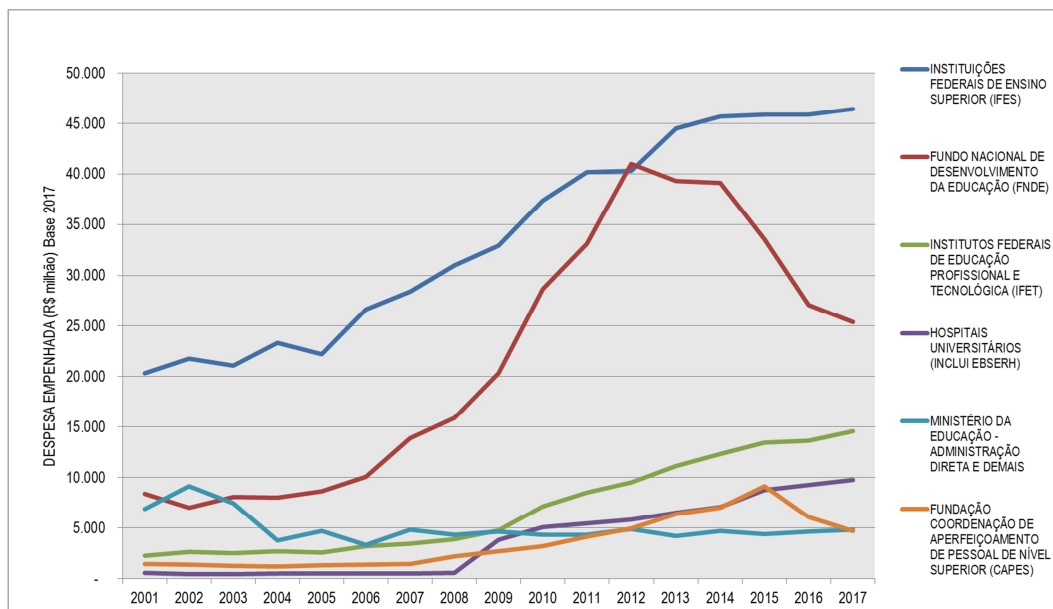
As unidades orçamentárias (UO) refletem a estrutura organizacional e administrativa do Ministério da Educação. Nelas são consignadas as dotações orçamentárias, sendo responsáveis pela execução das correspondentes categorias de

¹³ Agrupamento de subfunções: 364 ENSINO SUPERIOR; EDUCAÇÃO BÁSICA: 847 Transferências para Educação Básica, 368 Educação Básica, 306 Alimentação e Nutrição, 365 Educação Infantil, 366 Educação de Jovens e Adultos; PREVIDÊNCIA: 272 Previdência do Regime Estatutário, 274 Previdência Especial; 363 ENSINO PROFISSIONAL; 302 ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL; BENEFÍCIOS AO TRABALHADOR E ATENÇÃO BÁSICA: 331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador, 301 Atenção Básica; 122 ADMINISTRAÇÃO GERAL; DEMAIS SUBFUNÇÕES: 846 Outros Encargos Especiais, 571 Desenvolvimento Científico, 573 Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico, 128 Formação de Recursos Humanos, 131 Comunicação Social, 812 Desporto Comunitário, 126 Tecnologia da Informação, 303 Suporte Profilático e Terapêutico.

programação. O MEC possui 148 unidades orçamentárias. Os maiores orçamentos são de unidades responsáveis pela gestão e implantação das políticas educacionais (FNDE, CAPES e EBSEH). As Universidades Federais do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, dentre as unidades finalísticas, possuem os maiores orçamentos.

Os grupos de unidades orçamentárias consolidam os orçamentos conforme suas atribuições e estruturas. Os orçamentos de 63 instituições federais de ensino superior (IFES), de 40 institutos federais de educação profissional e tecnológica (IFET) e de 36 hospitais universitários (HU) com a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH podem ser analisados em conjunto. Para fins comparativos, agrupamos os orçamentos da administração direta do MEC e das demais unidades. As unidades orçamentárias, uma vez correspondentes à estrutura administrativa do ministério, realizam despesas relativas a diversas subfunções, inclusive não finalísticas, a exemplo da administração geral e previdência do regime estatutário.

G14. Ministério da Educação: despesa realizada por grupos de unidades orçamentárias



Fonte: Siafi.. Elaboração do autor.

Os grupos de unidades orçamentárias vinculados às instituições federais de ensino superior, aos hospitais universitários e aos institutos federais de educação profissional e tecnológica, devido à maior participação relativa de despesas de pessoal

e encargos sociais (ativos e inativos), no período 2005-2017, apresentam crescimento contínuo ao longo da série histórica apresentada. As despesas realizadas pelas IFES e pelos IFET tiveram, no período em questão, um acréscimo, respectivamente, de 109% e 462%. Para os HU, no período 2009-2017, o acréscimo foi de 154%. (Gráfico G14)

Uma vez tratar-se de despesas de natureza obrigatória, sujeitas a maiores demandas diretas por parte de categorias organizadas, bem como em decorrência do crescimento vegetativo da folha de pagamento, as despesas de pessoal tem comprimido as demais, em especial nos últimos exercícios de reduzido espaço fiscal. Esse cenário justifica, no período 2012-2017, a redução no orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (-38%) e, no período 2015-2017, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (-48%), unidades orçamentárias de gestão e execução de políticas educacional com reduzida participação relativa de despesas de pessoal em relação aos seus orçamentos.

A execução dos orçamentos da administração direta do MEC em conjunto com as demais unidades orçamentárias mostrou-se estabilizada a partir de 2004.

4. Educação básica

4.1 Competências

Nos termos constitucionais, União, Estados, Distrito Federal e Municípios exercem competência comum em matéria educacional. Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto que os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (art. 211, §§ 2º e 3º). Cabe à União organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer, na educação básica, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 211, § 1º).

Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009 (art. 212, § 3º) estabelece que a distribuição dos recursos públicos deve assegurar prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório (4 a 17 anos), nos termos do

plano nacional de educação, observando-se três preceitos: universalização, qualidade e equidade.

Apesar de fixar metas nacionais, a serem obtidas no conjunto dos entes federados, o Plano Nacional de Educação 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, atribuiu à União, por força da Constituição, grande parcela de responsabilização em sua função redistributiva e supletiva.

Como mecanismo de financiamento foi criado o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), parâmetro para todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar, que será complementado com recursos financeiros da União a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQ.

4.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

Por meio do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Emenda Constitucional nº 53/2006, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), para vigorar até o décimo quarto ano a partir da sua promulgação (2020).

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição – aplicação mínima de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) – ao FUNDEB, na proporção de 20% dessas receitas, no âmbito de cada unidade federativa. As aplicações em cada um dos 27 fundos de natureza contábil serão, pois, subvinculações do piso constitucional da educação voltados para a educação básica.

Verifica-se que, em geral, as receitas que integram o FUNDEB são impostos de competência estadual, pertencentes aos Estados ou aos Municípios, por repartição de receitas tributárias, cujo percentual de 20% fica retido nos cofres estaduais para compor os respectivos Fundos, além de outros impostos de competência federal, pertencentes a Estados e Municípios, por repartição de receitas tributárias (Quadro Q1).

Q1. Fontes de financiamento da educação básica

ENTE FEDERADO	ORIGEM	MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (25%)		DEMAIS RECEITAS
		INTEGRANTES DO FUNDEB (20%)	NÃO INTEGRANTES DO FUNDEB (25%)	
ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	RECEITAS PRÓPRIAS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ITCMD; ▪ ICMS; ▪ IPVA; 		
	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ FPE; ▪ Compensação pela desoneração de ICMS; ▪ Cota Parte do IPI-exportação; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ IRRF; ▪ Cota-Parte do IOF; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exploração de petróleo; ▪ Salário-educação; ▪ Programas federais de distribuição universal (PDDE, PNATE, PNAE e PNLD); ▪ Complementação da União;
MUNICÍPIOS E DISTRITO FEDERAL	RECEITAS PRÓPRIAS		<ul style="list-style-type: none"> ▪ IPTU; ▪ ITBI; ▪ ISS; ▪ ITR, caso tenha optado em fiscalizar e cobrar; 	
	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ FPM; ▪ Cota-Parte do IPI-exportação; ▪ Cota Parte do ICMS; ▪ Cota Parte IPVA; ▪ Cota-Parte do ITR, caso não tenha optado em fiscalizar e cobrar; ▪ Compensação pela desoneração de ICMS; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ IRRF; ▪ Cota-Parte do IOF-ouro; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exploração de petróleo; ▪ Salário-educação; ▪ Programas federais de distribuição universal (PDDE, PNATE, PNAE e PNLD); ▪ Complementação da União;

Fonte: ET nº 24/2017-CONOF/CD

No âmbito de cada unidade federativa, os recursos são distribuídos entre o Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, dentro da atuação prioritária estabelecida nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição.



Os recursos distribuídos equalizam o valor por aluno ao ano a ser aplicado em cada uma das redes municipais e na rede estadual da respectiva unidade federativa. Nesse momento ocorre o efeito redistributivo no âmbito de cada Estado, onde há transferências de recursos entre Municípios e entre Estado e Municípios.

A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. A complementação da União será de, no mínimo, 10% do total dos recursos que compõem o FUNDEB. Dessa forma, ocorre equalização de âmbito nacional, em que se assegura valor mínimo por aluno ao ano a ser aplicado em cada unidade federativa.

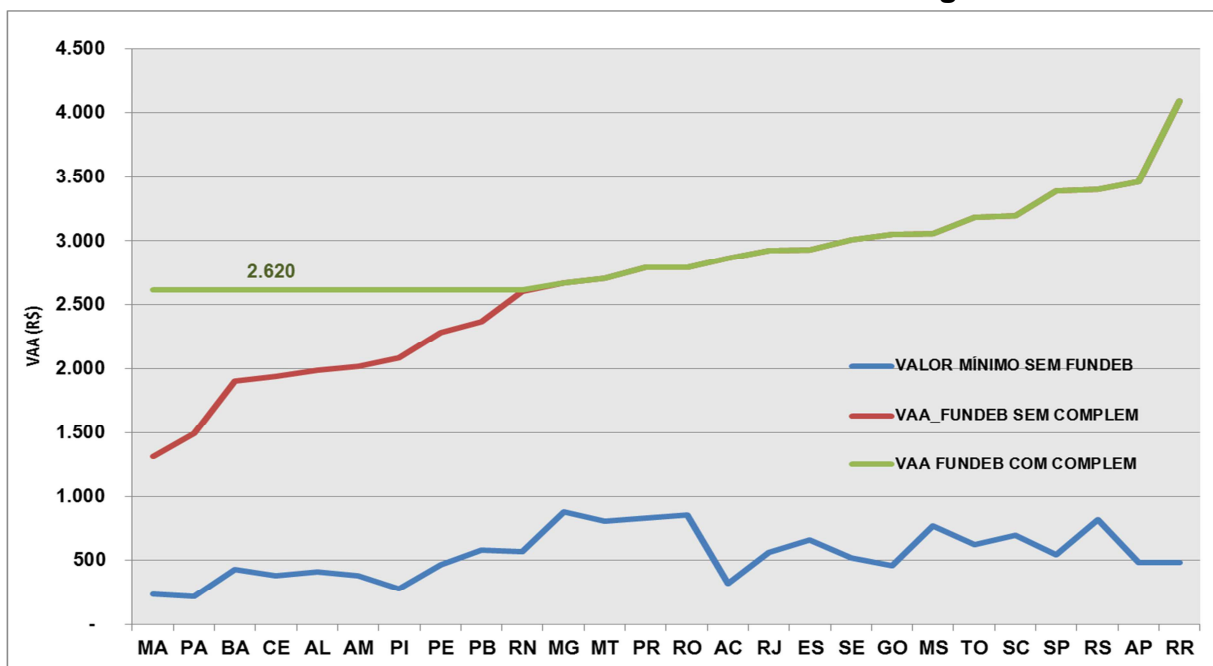
O quantitativo de Estados beneficiados com a complementação da União tem alternado entre nove ou dez, o que resulta em significativo efeito redistributivo dos recursos federais destinados aos Estados de maior vulnerabilidade. A sistemática prevista na lei de regulamentação do FUNDEB (Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007) define que o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente será determinado contabilmente em função da complementação da União.

Dados de 2015, relativos a 5.568 municípios (92,8% do total) e a 27 unidades federativas, constantes do Estudo Técnico nº 24/2017-CONOF/CD, demonstram a atuação do Fundo na redução de desigualdades, tanto na distribuição regional quanto na complementação da União.

Consideradas apenas as receitas integrantes do FUNDEB, o Gráfico G15 a seguir evidencia os efeitos resultantes desse mecanismo de financiamento. Sem o Fundo, os valores mínimos de aplicação em educação (contribuição de Estados e Municípios antes da repartição) oscilam em torno de R\$ 500 anuais em todas as unidades federativas, exceto o Distrito Federal. Promovida a redistribuição de recursos no âmbito de cada unidade federativa, verifica-se acentuada elevação nos valores de aplicação por aluno. O valor mínimo nacional, no estado do Maranhão, eleva-se para R\$ 1.314.

Com a complementação da União, no valor de 10% das receitas de contribuição de Estados, Distrito Federal e Municípios, os mínimos de aplicação em dez Estados são equalizados em R\$ 2.620. Na ótica restrita ao FUNDEB, o valor representa o mínimo nacional por aluno por ano (VAA_FUNDEB mínimo).

G15. FUNDEB 2015: efeito redistributivo
Valor aluno ano mínimo com base nas receitas integrantes



Fonte: ET nº 24/2017-CONOF/CD

Passamos a examinar a repercussão da redistribuição de recursos promovida pelo FUNDEB consideradas todas as receitas vinculadas à educação, agregando-se as demais receitas: 5% das receitas integrantes do FUNDEB, 25% das receitas não integrantes, cota-parte da contribuição do salário-educação, FCDF e transferências dos programas federais universais. Nessa perspectiva ampla, fica claro que são atingidas as finalidades pretendidas pela ação dos Fundos. O parâmetro comparativo é expresso com o valor total por aluno ano (VAA_total) (Tabela T1).

T1. FUNDEB 2015: efeito redistributivo
Valor aluno ano (VAA_total) com base em todas as receitas vinculadas à educação. Valores mínimos e máximos de aplicação por UF (R\$)

UF	TODAS AS RECEITAS									RECEITAS FUNDEB
	SEM FUNDEB			COM FUNDEB ESTADOS			COM FUNDEB COMPLEMENTAÇÃO			VAA FUNDEB FINAL
	VAA_total			VAA_total			VAA_total			
	MÍNIMO	MÁXIMO	VAR MAX/MIN	MÍNIMO	MÁXIMO	VAR MAX/MIN	MÍNIMO	MÁXIMO	VAR MAX/MIN	
DF	11.501	11.501	0%	11.501	11.501	0%	11.501	11.501	0%	3.354,22
RR	912	7.596	733%	4.502	6.020	34%	4.502	6.020	34%	4.089,99
RS	1.876	56.014	2886%	4.400	19.511	343%	4.400	19.511	343%	3.402,92
SP	1.481	33.432	2158%	4.326	12.530	190%	4.326	12.530	190%	3.390,50
SC	1.894	19.190	913%	4.168	9.061	117%	4.168	9.061	117%	3.193,02
RJ	1.673	11.154	567%	3.973	10.097	154%	3.973	10.097	154%	2.925,48
AP	987	5.795	487%	3.916	4.848	24%	3.916	4.848	24%	3.460,91
PR	2.158	35.884	1563%	3.867	12.320	219%	3.867	12.320	219%	2.793,87
ES	1.942	9.219	375%	3.797	6.743	78%	3.797	6.743	78%	2.930,21
GO	1.204	49.772	4035%	3.794	16.458	334%	3.794	16.458	334%	3.048,75
MS	1.436	14.597	916%	3.731	7.179	92%	3.731	7.179	92%	3.058,05
TO	1.122	12.156	984%	3.681	6.502	77%	3.681	6.502	77%	3.186,35
RO	1.569	12.908	723%	3.510	6.144	75%	3.510	6.144	75%	2.794,02
SE	1.003	7.859	683%	3.497	7.686	120%	3.497	7.686	120%	3.010,28
MG	1.653	57.842	3400%	3.445	17.593	411%	3.445	17.593	411%	2.673,30
MT	1.525	38.350	2415%	3.430	13.195	285%	3.430	13.195	285%	2.707,61
AC	658	5.330	710%	3.203	5.092	59%	3.203	5.092	59%	2.862,39
RN	1.129	9.894	776%	3.146	5.828	85%	3.159	5.841	85%	2.619,95
PE	991	7.905	698%	2.815	7.000	149%	3.148	7.333	133%	2.619,95
CE	866	7.127	723%	2.420	5.168	114%	3.099	5.847	89%	2.619,95
PB	1.051	10.950	942%	2.831	5.417	91%	3.082	5.668	84%	2.619,95
AM	817	4.308	427%	2.462	3.724	51%	3.059	4.321	41%	2.619,95
BA	899	12.417	1282%	2.322	5.896	154%	3.035	6.609	118%	2.619,95
AL	839	6.605	687%	2.405	4.759	98%	3.034	5.388	78%	2.619,95
PI	656	6.683	919%	2.462	3.983	62%	2.995	4.515	51%	2.619,95
PA	578	6.927	1098%	1.853	6.570	255%	2.979	7.696	158%	2.619,95
MA	572	5.733	902%	1.631	3.385	108%	2.937	4.691	60%	2.619,95

Fonte: FNDE/MEC e STN/MF. Elaborado pelo autor.

(1) Repercussão em VAA_total consideradas 5.166 redes Municipais e 27 redes estaduais e do DF.

Os valores sem FUNDEB consideram as aplicações que seriam obrigatórias, decorrentes da arrecadação original de 25% de impostos de cada ente federado, acrescido das demais receitas vinculadas à educação. Comparando-se valores máximo e mínimo verificados nos municípios de cada unidade federativa, são brutais as desigualdades, que variam de 375% a 4.035%.

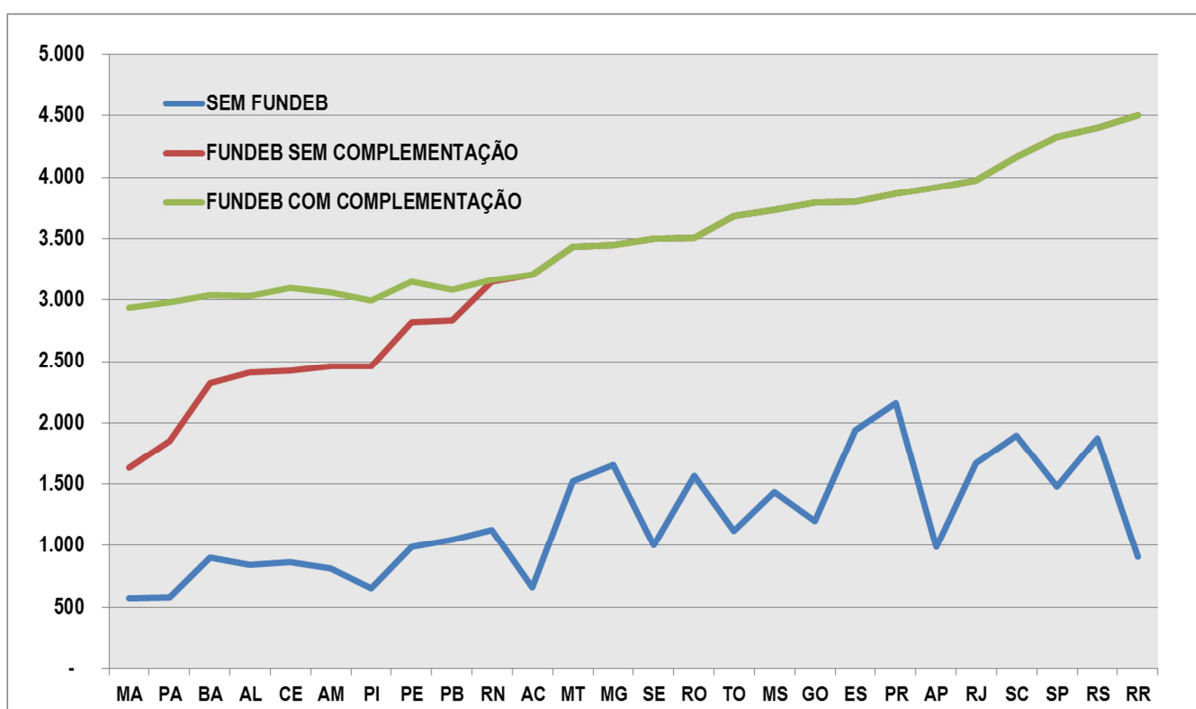
Com o FUNDEB, após as contribuições de Municípios e do respectivo Governo Estadual, ocorre a redistribuição de recursos, que resulta em expressiva redução de disparidades no âmbito dos Fundos estaduais. As disparidades estaduais ficam

restritas à amplitude de 24% a 411%. Embora o valor máximo ainda seja elevado, o percentual indica um efeito redistributivo que reduziu em dez vezes a maior disparidade.

A complementação da União busca a equalização nacional dos valores mínimos de aplicação. Em 2015, nos dez Estados beneficiados, o VAA_FUNDEB mínimo é unificado em R\$ 2.620. O efeito dessa ação resulta em VAA_total mínimo nesses Estados que variaram de R\$ 2.937 a R\$ 3.159 (7,6% de diferença), ao passo que, sem a complementação, situavam-se entre R\$ 1.631 e R\$ 3.146 (92,9%).

Os efeitos descritos com o mecanismo redistributivo do FUNDEB são representados graficamente a seguir tendo como parâmetro o VAA_total.

G16. FUNDEB 2015: efeito redistributivo
Valor aluno ano (VAA_total) com base em todas as receitas vinculadas à educação. Valores mínimos de aplicação por UF (R\$)



Fonte: FNDE/MEC e STN/MF. Elaborado pelo autor.

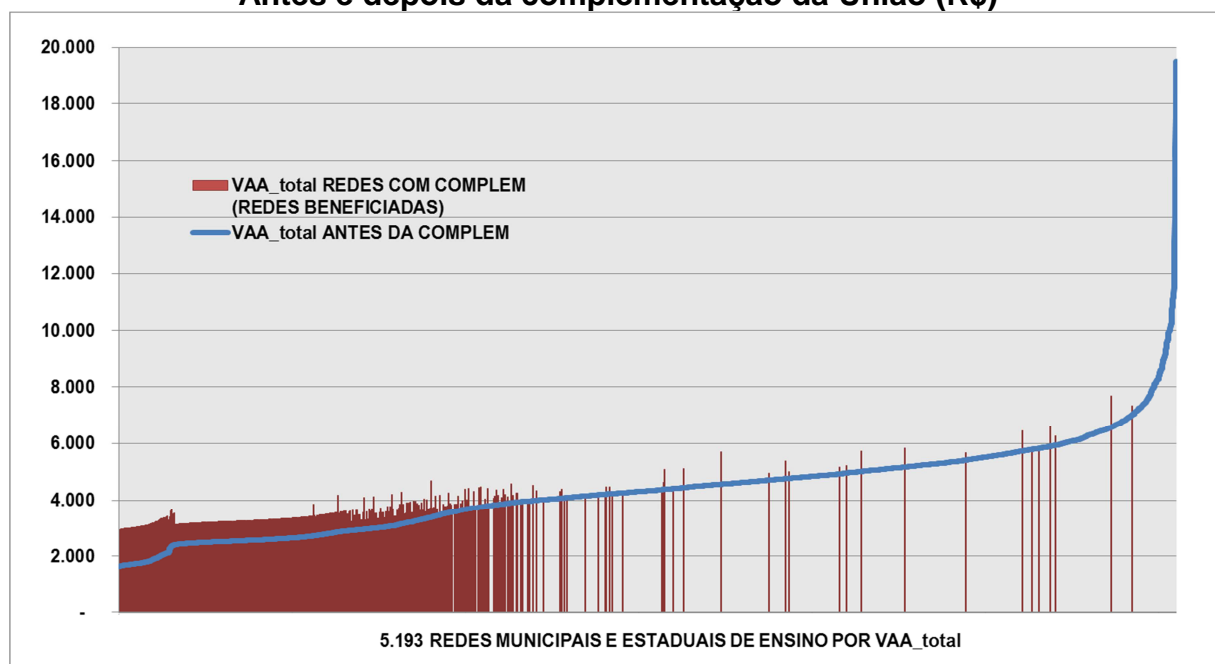
Sem o mecanismo do FUNDEB, as disparidades entre os Estados são evidenciadas na linha “azul”, que representa o menor valor, dentre todas as redes municipais e estadual de ensino, que seria aplicado no âmbito de cada unidade federativa (Gráfico G16). Confirma-se o notável efeito redistributivo no âmbito estadual, com a elevação dos mínimos de aplicação após a ação dos Fundos estaduais. A

complementação da União, por sua vez, incrementa o VAA_total mínimo dos dez Estados que, de fato, possuíam os menores VAA_total. Porém, a linha final após complementação não está equalizada em um único valor mínimo para os Estados beneficiados.

A complementação de 10% dos recursos que compõem os 27 Fundos contábeis atingiram em 2015, na simulação efetuada, dez Estados. Todas as redes municipais e estaduais de ensino pertencentes a essas unidades federativas, de acordo com seus coeficientes de distribuição, são beneficiadas.

O Gráfico G17 ordena 5.193 redes de ensino de acordo com seus VAA_total, disponíveis anteriormente à complementação (linha “azul”). Destacam-se, a seguir, uma a uma, as redes beneficiadas e seus valores finais de aplicação. Prevalece o auxílio financeiro adicional às redes de maior vulnerabilidade. Porém, não há equalização final nessa redistribuição, com distribuição desigual de recursos na ótica do VAA_total. Além disso, outras redes com valores superiores de aplicação também sofrem incremento de recursos.

G17. FUNDEB 2015: Valor aluno ano total (VAA_total) Antes e depois da complementação da União (R\$)



Fonte: FNDE/MEC e STN/MF. Elaborado pelo autor.

Nos termos da simulação efetuada com 5.193 redes de ensino, caso se adotasse a complementação utilizando-se como critério o VAA_total por rede de

ensino, e não o VAA_FUNDEB por unidade federativa, seriam beneficiados os entes federados com VAA_total abaixo de R\$ 3.761, o que corresponderia ao valor ideal de equalização, com máxima eficiência alocativa. Assim, das 1.782 redes que deveriam ter recebido complementação, 149 (8%) não receberam. Dentre as demais 3.411 redes que não deveriam ter recebido complementação, 66 (2%) receberam.

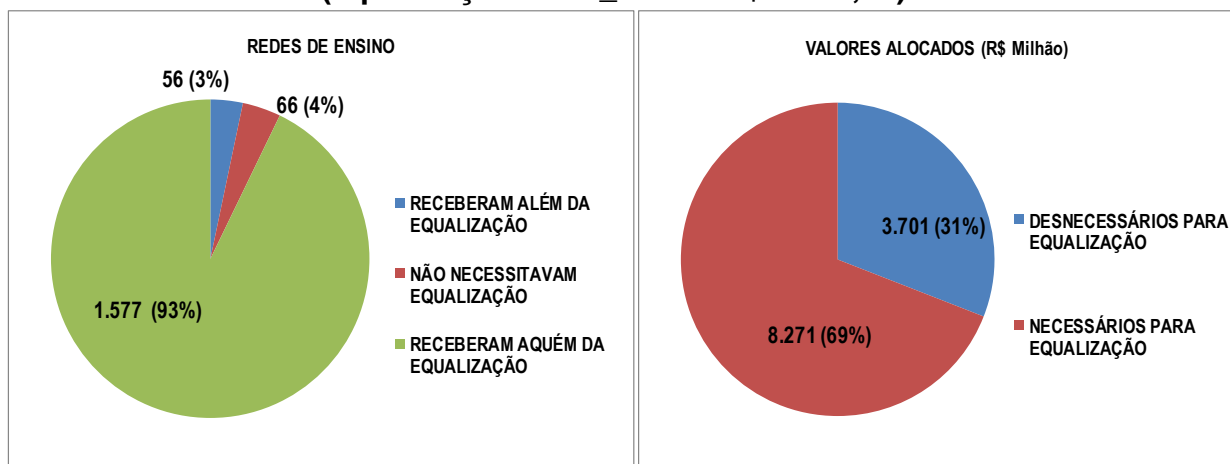
Considerados os quantitativos de redes de ensino, os percentuais indicam uma pequena distorção. Contudo, o mecanismo carece ainda de aprimoramento, com vistas a uma maior equidade na distribuição de recursos do FUNDEB. Inicialmente, pelas regras legais definidas, em um mesmo exercício financeiro, as redes que recebem indevidamente o benefício permanecem nessa condição, qualquer que seja o valor complementado.

Porém, ao analisarmos o impacto financeiro dessas alocações, as distorções são agravadas. Como não houve equalização no valor considerado ideal, sob o critério do VAA_total, há grande diversidade nos valores finais disponíveis para aplicação por aluno. A simulação efetuada indica que os recursos alocados em excesso, uma vez atingido o valor de equalização nas redes apontadas, seriam os necessários para o incremento de recursos nas redes que não atingiram o valor. Assim, considerados exclusivamente recursos decorrentes da complementação da União, o excesso de aplicação em 122 redes de ensino compensaria a falta de aplicação nas outras 1.726 redes¹⁴ (1.577 que receberam aquém do necessário e 149 que passariam a ser incluídas).

Em termos de valores alocados, considerando-se a totalidade das redes de ensino que receberam complementação da União em 2015, de um montante distribuído de R\$ 11.972 milhões, projeta-se que os recursos acrescidos e desnecessários para a equalização, segundo o critério VAA_total, somariam R\$ 3.701 milhões, que seriam suficientes para elevar o valor mínimo de aplicação das redes de maior vulnerabilidade para R\$ 3.761 (Gráfico G18). O valor é indicativo, porém aponta para uma considerável alocação de recursos do FUNDEB distribuídos indevidamente (31%) na perspectiva de equalização dos valores mínimos de aplicações por aluno.

¹⁴ Essa disparidade quantitativa decorre do fato de que todas as dez redes estaduais e municipais das capitais, relativas aos Estados beneficiados – possuidores de receitas próprias que elevam consideravelmente seus valores de aplicação, além de um maior número de matrículas – integram o grupo de redes de ensino com auxílio financeiro adicional desnecessário para equalização.

G18. FUNDEB 2015: redes beneficiadas com a complementação da União Comparativo com simulação de alocação segundo critério do VAA_total (equalização: VAA_total = R\$ 3.761,65)



Fonte: FNDE/MEC e STN/MF. Elaborado pelo autor.

Com prazo de vigência a se expirar em 2020, a emenda constitucional que torna o FUNDEB permanente encontra-se em discussão no âmbito da Comissão Especial da Câmara dos Deputados (PEC 15/2015). A drástica redução nas disponibilidades de financiamento de diversas redes de ensino, sem a existência do FUNDEB, justifica a perenização do mecanismo. Porém, necessário se faz adotar critério equitativo de distribuição de recursos da complementação da União que leve em consideração a real disponibilidade de recursos vinculada à educação, aqui expresso pela variável VAA_total, a fim de que se beneficiem as redes de maior vulnerabilidade, independentemente da região onde se encontrem.

4.3 Complementação da União: proposta de aprimoramento

O FUNDEB tem se demonstrado um dos principais mecanismos constitucionais de redução das desigualdades regionais. São dois os movimentos redistributivos: estadual e, posteriormente, nacional, por meio da complementação da União.

Em sua ótica própria, consideradas somente suas receitas integrantes, o FUNDEB equaliza valores mínimos de aplicação no âmbito dos respectivos Fundos contábeis estaduais. Embora a equalização não seja completa, considerados os valores totais de aplicação, demanda o esforço de todas as redes de ensino que a integram, na medida das contribuições aos Fundos, para posterior repartição de recursos.



No caso da complementação da União, surgem distorções decorrentes da sistemática adotada, que leva em consideração apenas as unidades federativas e os valores a serem aplicados por aluno ano decorrentes das receitas integrantes do FUNDEB (VAA_FUNDEB). Como consequência, consideradas todas as receitas vinculadas à educação (VAA_total), redes de ensino de Estados excluídos da contribuição e com reduzido VAA_total não recebem o auxílio complementar, enquanto que redes de Estados incluídos na complementação, com elevado VAA_total, são beneficiados.

Para que haja correção dessas distorções, o Estudo Técnico nº 24/2017-CONOF/CD simulou novo modelo redistributivo que tenha como objetivo equalizar nacionalmente o valor mínimo de aplicação por aluno por rede municipal ou estadual de ensino, independentemente da unidade federativa em que se encontram, tendo como parâmetro o VAA_total. A complementação da União realizada nessa sistemática foi denominada COMPLEMENTAÇÃO_CAQ e o valor aplicado por aluno resultante, VAA_CAQ, pois se aproximam das finalidades prescritas pelo Plano Nacional de Educação para o Custo Aluno Qualidade.

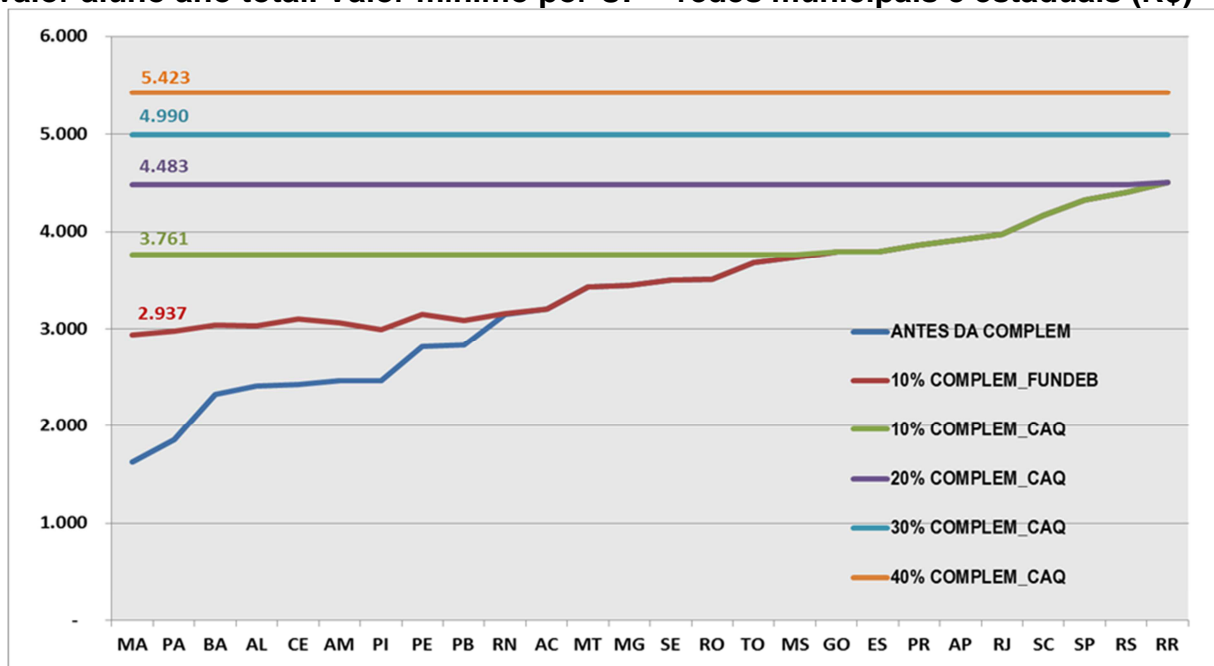
Dessa forma, preservam-se as receitas de contribuição que constituem os respectivos Fundos estaduais e do Distrito Federal e a redistribuição de recursos resultante no âmbito de cada unidade federativa. Para fins de apuração do VAA_total, antes da complementação da União, agregam-se as demais receitas vinculadas à educação, que não integram o FUNDEB: 5% das receitas integrantes do FUNDEB, 25% das receitas não integrantes, cota-parte da contribuição do salário-educação, estimativa da parcela do FCDF destinada à educação e transferências dos programas federais universais.

A complementação será processada do menor para o maior VAA_total, de modo que nenhuma rede tenha valor inferior à rede subsequente, resultando no VAA_CAQ, até que se esgote o recurso da complementação. Simula-se o mesmo montante redistribuído pela União em 2015 (10%), o equivalente a R\$ 11.972,2 milhões. Passam a ser incluídas 149 redes de ensino e outras 1.577, anteriormente beneficiadas, passam a ter acréscimo nos valores complementados. Outras 66 deixam de ser

beneficiadas e 56 são complementadas em valores inferiores. No total, são beneficiadas 1.782 redes de ensino.

Por meio dessa nova sistemática, com um mesmo valor de complementação, estende-se o auxílio de dez para 17 Estados. Dessa forma, há remanejamento de alocações entre Estados e entre os Municípios do mesmo Estado, de modo que o VAA_total mínimo estaria equalizado em R\$ 3.761. Segundo a metodologia atual, o valor da rede com menor valor por aluno corresponde a R\$ 2.937, o que implicaria acréscimo de 28,1%. Ainda que haja perda de recursos para alguns Estados, os valores mínimos de aplicação são ampliados para todos. O Gráfico G19 representa a equalização de valores mínimos aplicados, com o atual valor de 10% e em função de eventuais acréscimos de recursos de complementação da União.

G19. FUNDEB 2015: simulação de complementação da União. Repercussão no valor aluno ano total. Valor mínimo por UF – redes municipais e estaduais (R\$)



Fonte: ET nº 24/2017-CONOF/CD

4.4 Novo FUNDEB: proposta de substitutivo

A Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015, de autoria da Deputada Raquel Muniz, que insere no corpo constitucional texto para tornar o FUNDEB instrumento permanente de financiamento da educação básica pública e revoga o art. 60 do ADCT, está sendo discutida em Comissão Especial da Câmara dos Deputados.



A proposta de substitutivo apresentada pela relatora, Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, contempla alterações no mecanismo de distribuição de recursos da complementação da União ao FUNDEB. A partir do primeiro ano de vigência do novo fundo, prevê a ampliação da participação da União de 10% para 15%, a partir daí com o aumento de 1,5 ponto percentual ao ano, até que se atinja a complementação mínima de 30% em dez anos. A distribuição será realizada em duas modalidades:

- a) no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, fixado em observância à complementação obrigatória equivalente a 10%, a fim de promover a equalização por unidade federativa, nos atuais moldes;
- b) no âmbito de cada Município, Estado e Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno total, consideradas todas as receitas vinculadas à educação, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em função dos valores que excederem a complementação de 10%, a fim de promover a equalização de valores aplicados por aluno por rede de ensino.

A proposta inova também quanto aos fatores de ponderação de matrículas, para fins de distribuição de recursos para equalização de valor anual por aluno – além das etapas, jornada e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino, atualmente considerados – com a introdução de indicadores de nível socioeconômico dos educandos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, com a finalidade de que os entes federados exerçam ação redistributiva em relação às suas escolas.

4.5 Programas federais de distribuição universal

Os programas federais de distribuição universal – Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) – transferem recursos federais para Estados, Distrito Federal e Municípios distribuídos conforme o número de matrículas nas respectivas redes de ensino. Os valores de execução relativos a esses programas somaram, em 2017, cerca de R\$ 7,7 bilhões (Tabela T2).

T2. Programas federais de distribuição universal (2017)

AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Valor Empenhado (R\$ milhão)
Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)	3.905,9
Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (PNATE)	592,9
Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica (PNLD)	1.724,6
Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica (PDDE)	1.493,9
TOTAL	7.717,3

Fonte: Siafi. Elaboração própria

Apesar de cumprirem a função supletiva da União em matéria educacional, não atendem ao preceito da equidade na distribuição dos recursos públicos, incluído pela EC nº 59/2009 (art. 212, §3º). Com critérios de distribuição indiferentes ao perfil socioeconômico de cada rede de ensino, tais programas definem um valor por aluno, qualquer que seja a rede de ensino, sendo ineficientes na redução de desigualdades sociais e regionais.

Em conformidade com os princípios constitucionais prescritos, a implantação do Custo Aluno Qualidade, por meio da complementação da União ao FUNDEB, poderia receber incremento de recursos com a realocação de fontes dos programas federais de distribuição universal, de modo a beneficiar as redes de maior vulnerabilidade, com vistas à equalização no financiamento da educação básica. A medida, porém, necessita revisão da legislação pertinente.

4.6 Educação básica e Emenda Constitucional nº 95/2016 (Teto de Gastos)

A partir de 2017, a EC nº 95/2016 estabelece limite individualizado para as despesas primárias do Poder Executivo, equivalente à despesa primária paga no exercício de 2016, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Dispositivo que trata das exclusões de despesas primárias no cômputo do limite de gastos primários totais possibilita aportes adicionais de recursos da União a Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à educação básica. O § 6º do art. 102 elenca as despesas primárias excluídas da base de cálculo e dos limites estabelecidos.



§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

.....

Assim, a EC nº 95/2016 discrimina três categorias de despesas excluídas do teto de gastos que são destinadas aos entes subnacionais: transferências constitucionais, despesas referentes ao art. 21, XIV, da CF/88 e complementações do art. 60, V e VII, do ADCT.

As transferências constitucionais não são despesas da União no sentido estrito, transitam pelo orçamento federal e constituem-se em receitas dos entes subnacionais. Quanto à despesa relativa ao FCDF, destina-se a atender o art. 21, XIV, da Constituição, que atribui à União a competência de “organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos”. Sobre a complementação da União ao FUNDEB, a Emenda Constitucional estabelece que não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos “as complementações de que trata o art. 60, caput, incisos V e VII, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”:

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

.....

V – a União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

.....

VII – a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo: (...) d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;



As transferências constitucionais são excetuadas do teto de gastos públicos, cujo valor é definido pela Constituição ou em lei como determinado percentual de receita destinada a Estados, Distrito Federal e Municípios. A despesa relativa ao FCDF é definida pela atualização de um determinado valor, corrigido pela variação da receita corrente líquida. No caso da complementação da União ao FUNDEB, não há um valor ou percentual fixo de transferência, mas um mínimo.

Assim, a EC nº 95/2016 permite a exclusão de despesas primárias que podem ser acrescidas sem restrições quanto ao teto de gastos, caso a União complemente recursos além do mínimo estipulado. O acréscimo da complementação da União (para 15% ou 20% do total dos recursos que compõem o FUNDEB) implica o automático acréscimo no número de unidades federadas beneficiadas. Essa possibilidade, que não impacta as limitações impostas pelo Novo Regime Fiscal, ajusta-se à necessidade de modificação do mecanismo de financiamento da educação, identificado no Plano Nacional de Educação, assim como atinge plenamente o exercício da função redistributiva e supletiva da União em matéria educacional.

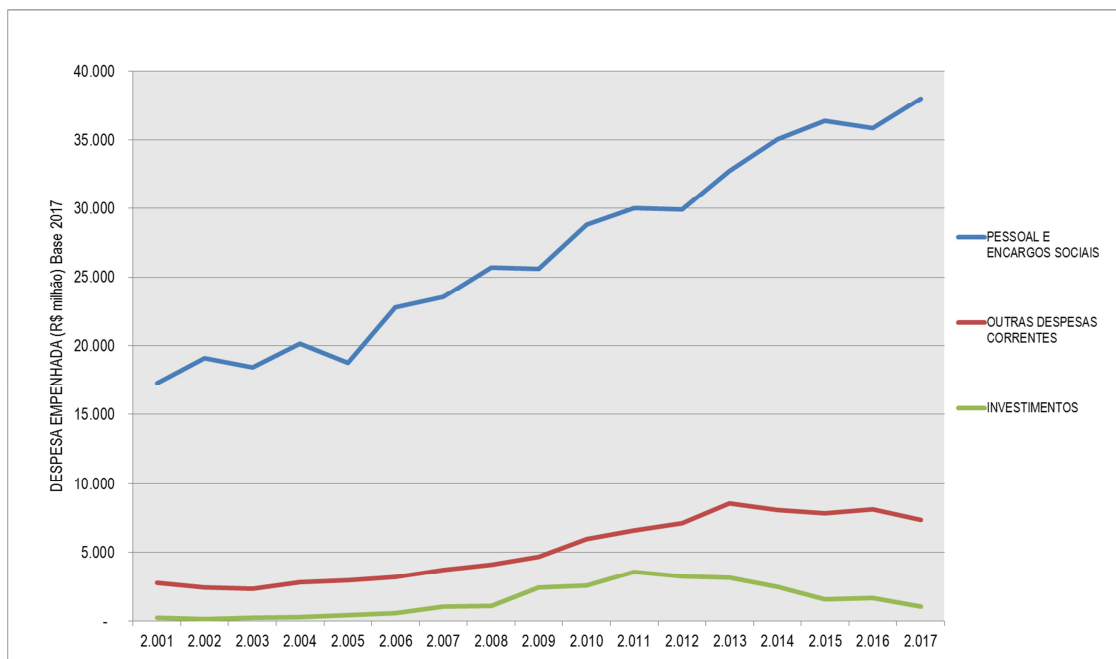
As aplicações adicionais permitiriam à União destinar recursos necessários para que se viabilize a implantação do Custo Aluno Qualidade, uma vez ajustado o valor da complementação da União que resulte em um valor nacional mínimo por aluno estabelecido para o FUNDEB que, por sua vez, implique a obtenção do valor mínimo requerido pelo CAQ. Diante das limitações impostas pela EC nº 95/2016, o FUNDEB mostra-se como alternativa efetiva para que se incrementem os gastos com educação básica.

5. Educação superior

5.1 Instituições Federais de Ensino Superior e Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica: despesas por grupo de natureza de despesa

As instituições federais de ensino superior e os institutos federais de educação profissional e tecnológica realizam despesas quase que exclusivamente em três grupos de natureza de despesa: pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimentos.

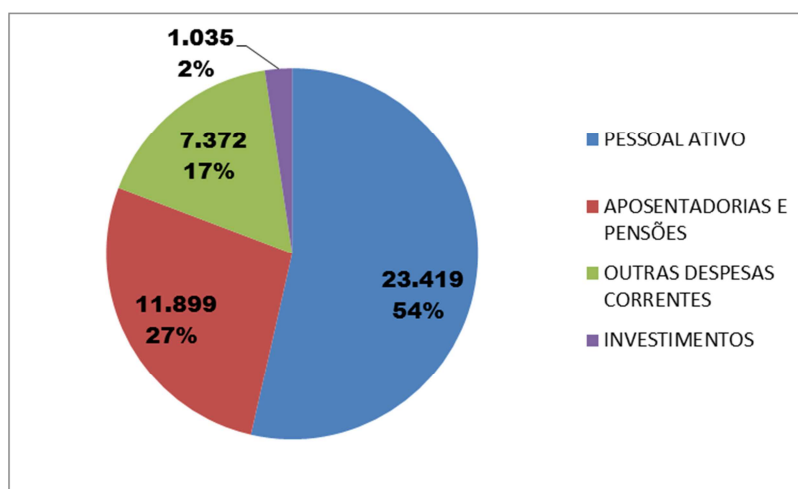
G20. Instituições Federais de Ensino Superior: despesa realizada por grupo de natureza de despesa



Fonte: Siafi. Elaboração do autor

As instituições federais de ensino superior, a partir de 2005, apresentam contínuo crescimento nas despesas de pessoal (103%) até 2017. O grupo de outras despesas correntes, a partir de 2013, teve um declínio de 14%, mesma tendência verificada para investimentos a partir de 2011 (-71%). (Gráfico G20)

G21. Instituições Federais de Ensino Superior: despesa realizada em 2017 por grupo de natureza de despesa (participação relativa)

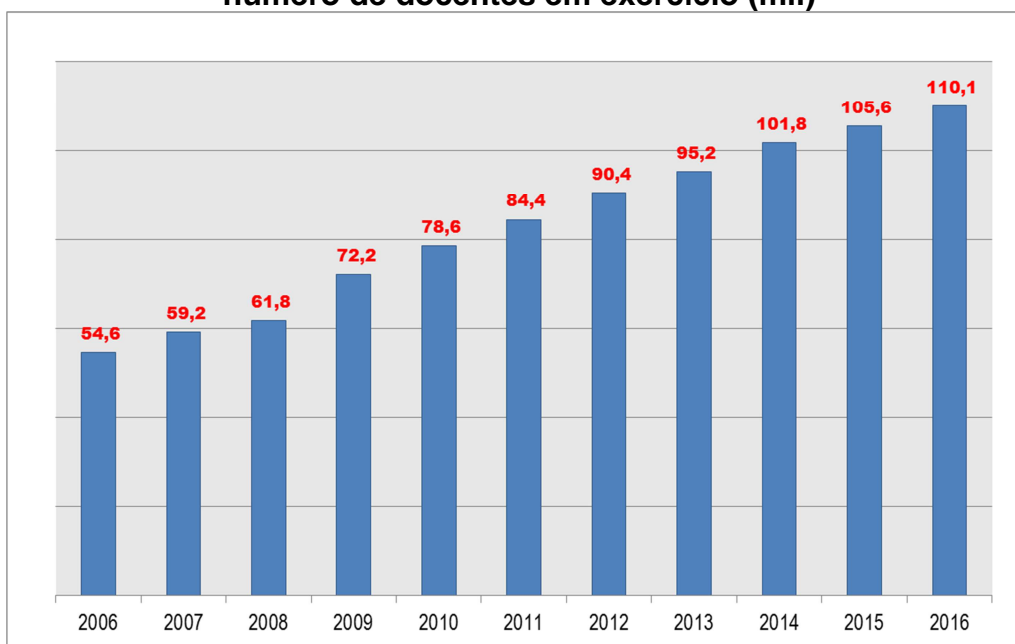


Fonte: Siafi. Valores em R\$ milhão.

Verifica-se a expansão das despesas de pessoal, que comprimem despesas de custeio e investimentos. No exercício de 2017, em termos de participação relativa, as despesas com pessoal e encargos sociais representam 80,8% do orçamento das IFES. Restaram apenas 2,4% destinados a investimentos (Gráfico G21).

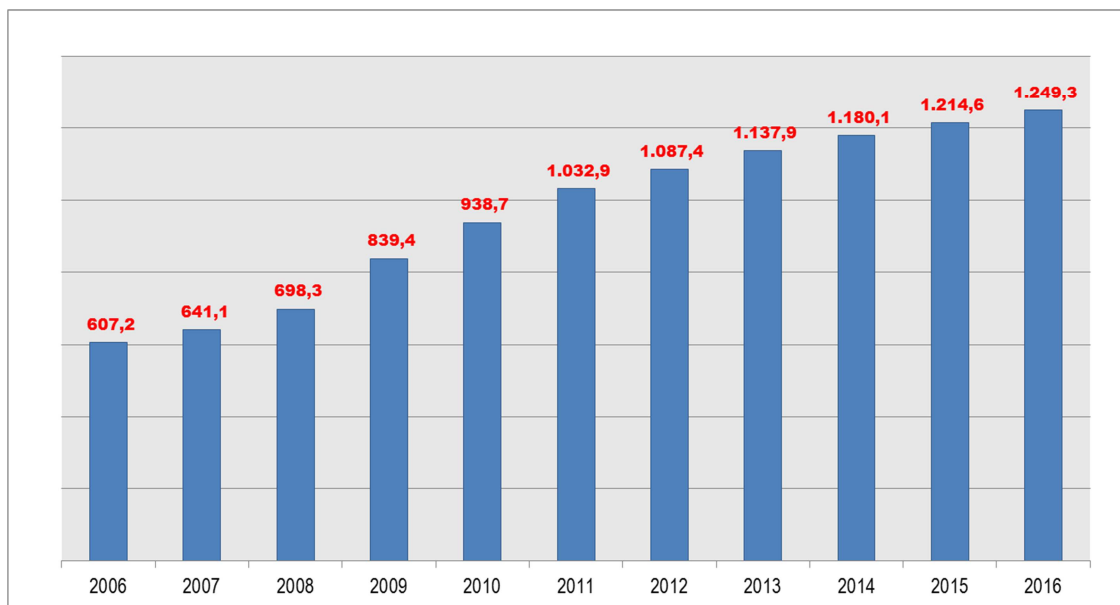
Dados do Censo da Educação Superior divulgado pelo Inep demonstram que, comparativamente às despesas de pessoal, houve o correspondente acréscimo no número total de docentes em exercício e de matrículas em cursos de graduação na educação superior em estabelecimentos federais de ensino (majoritariamente nas IFES). No período 2006-2016 o número de docentes cresceu 102%. (Gráfico G22) e o de matrículas na graduação, 106% (Gráfico G23).

**G22. Estabelecimentos federais de ensino:
número de docentes em exercício (mil)**



Fonte: Inep. Censo da Educação Superior 2016.

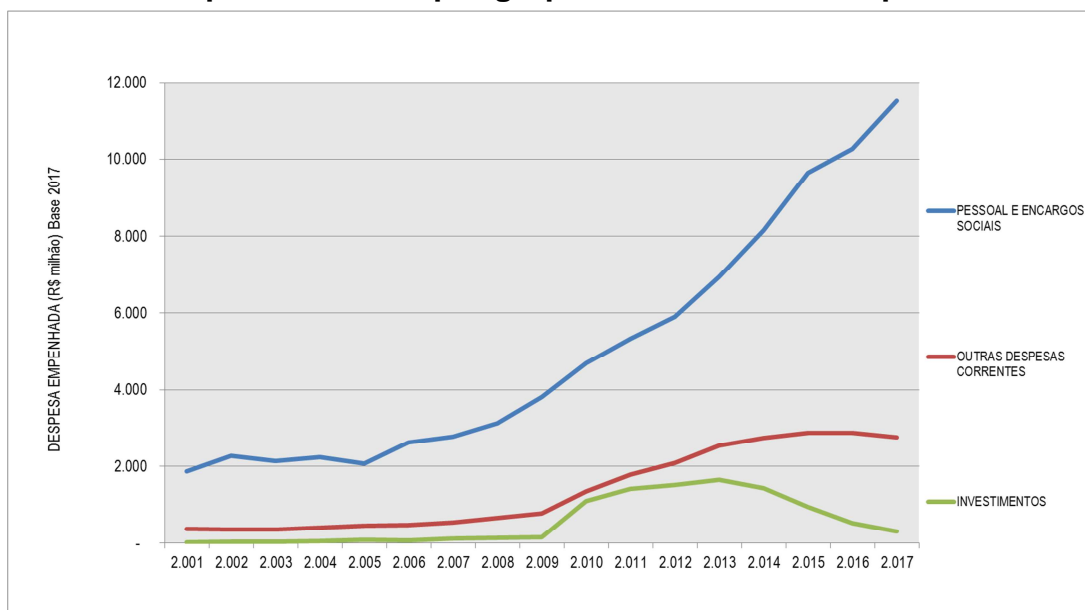
G23. Estabelecimentos federais de ensino: número de matrículas em cursos de graduação (mil)



Fonte: Inep. Censo da Educação Superior 2016.

Os institutos federais de educação profissional e tecnológica oferecem formação nos níveis básico e superior, identificado no orçamento por meio da subfunção Ensino Profissional, porém sem distinção, quando da execução orçamentária, por nível de ensino. A série histórica de despesas apresenta a totalidade das unidades orçamentárias dedicadas precipuamente ao ensino profissional.

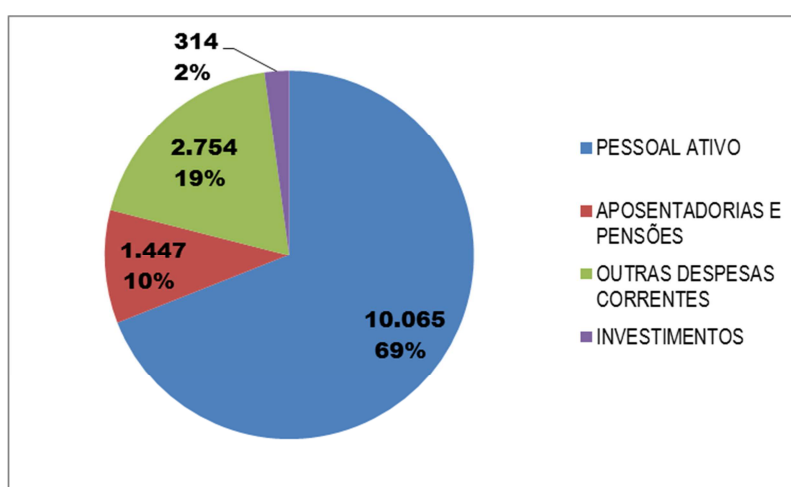
G24. Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica: despesa realizada por grupo de natureza de despesa



Fonte: Siafi. Elaboração do autor

Os IFET, a partir de 2005, apresentam, de forma mais acentuada do que as IFES, contínuo crescimento nas despesas de pessoal (458%). O grupo de outras despesas correntes, a partir de 2015, teve um declínio de 4%, mesma tendência verificada para investimentos a partir de 2013 (-81%). Como resultado da forte expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, as despesas totais tiveram contínuo crescimento no período 2005-2017 de 462%. (Gráfico G24)

G25. Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica: despesa realizada em 2017 por grupo de natureza de despesa (participação relativa)



Fonte: Siafi. Valores em R\$ milhão

Como ocorre com as IFES, a expansão das despesas de pessoal comprime despesas de custeio e investimentos de modo similar. No exercício de 2017, em termos de participação relativa, as despesas com pessoal e encargos sociais representam 79,0% do orçamento das IFET. Somente 2,2% dos recursos são aplicados em investimentos. (Gráfico G25)

5.2 Emenda Constitucional nº 95/2016 e restrições para utilização de recursos próprios

A Emenda Constitucional nº 95/2016 altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir Novo Regime Fiscal, que vigorará por vinte exercícios financeiros, de modo a fixar limite individualizado para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

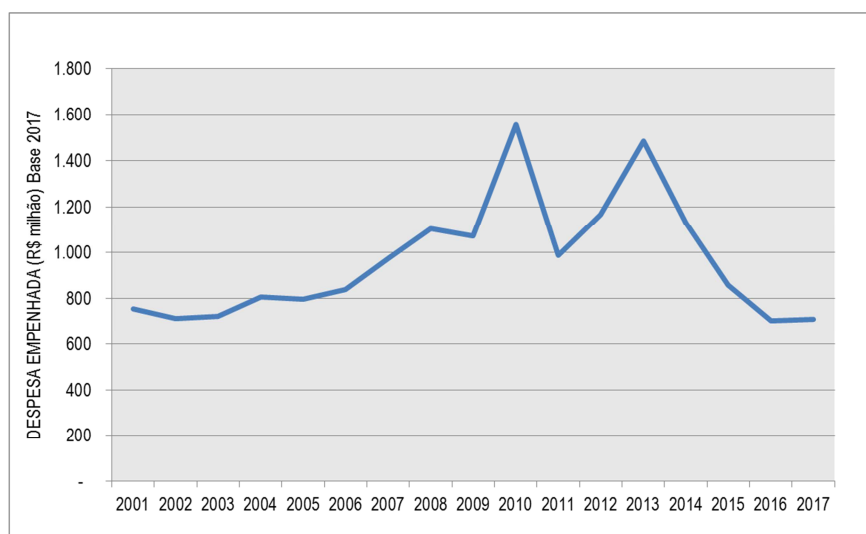


A evolução dos gastos públicos nas últimas décadas demonstra que os agregados de despesas obrigatórias crescem em termos reais e deverão comprimir demasiadamente um conjunto de despesas relevantes ao funcionamento do Estado, atingindo necessariamente as despesas discricionárias, dentre elas as de custeio das unidades administrativas e programas e ações finalísticas destinados à entrega direta de bens e serviços à sociedade, em especial os investimentos públicos. Essa trajetória de gastos mostra-se acentuada para as universidades e institutos federais, que enfrentam redução em sua capacidade de operação.

Os recursos diretamente arrecadados constituem-se em possibilidade de financiamento para a educação superior, inclusive com uma eventual alteração constitucional que permita a cobrança de mensalidades observada a capacidade contributiva de seus estudantes. Dentre outras alternativas – esforço próprio da universidade nas atividades de fornecimento de bens ou serviços facultativos e na exploração econômica do próprio patrimônio e remunerada por preço público ou tarifas, bem como o produto da aplicação financeira desses recursos – as fontes oriundas de arrecadação própria não possuem destinação específica, porém pertencem à unidade orçamentária arrecadadora. Com elevado potencial de incremento, esse grupo de fontes representou apenas 1,5% das receitas totais das IFES em 2017.

A série histórica de utilização de recursos próprios como fonte de receitas indica que em 2010 essa utilização foi máxima, quando representou 4,2% (R\$ 1,6 bilhão) das despesas totais das universidades federais. Porém, a partir de 2013 mostra-se em declínio, tendo estabilizado no biênio 2016-2017 em torno de R\$ 700 milhões para o conjunto das IFES. (Gráfico G26)

G26. Instituições Federais de Ensino Superior: Despesa realizada com recursos próprios

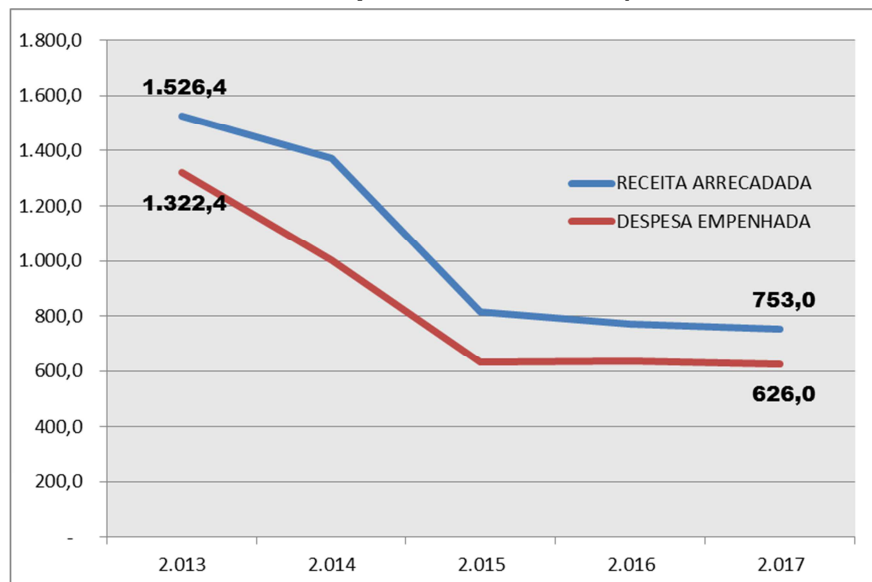


Fonte: Siafi. Fontes financeiras e não financeiras arrecadadas no exercício e em exercícios anteriores (Códigos 150, 180, 250 e 280).

Apesar de pertencerem à unidade orçamentária arrecadadora, os recursos próprios arrecadados pelas universidades não são revertidos integralmente para os seus orçamentos ou, quando revertidos, retiram recursos livres do Tesouro a serem transferidos para outras áreas. Situação decorre inicialmente da interpretação legal de que a vinculação de fontes assegura a destinação, caso utilizada, a determinada finalidade ou unidade orçamentária, mas não a sua efetiva execução. A ausência de aplicação origina, sob uma ótica de restrição fiscal, uma desejada economia orçamentária ou um resultado primário positivo no conjunto das contas públicas.

Considerada a principal fonte dessa natureza – recursos não financeiros diretamente arrecadados (código 250) – o conjunto das IFES, a partir de 2013 sofreu redução de 50,7% na arrecadação dessa receita. O descompasso entre arrecadação e utilização da fonte, em valores empenhados, é demonstrado no Gráfico G27. No período 2013-2017, as IFES deixaram de aplicar cerca de R\$ 1,0 bilhão, o que representa uma economia orçamentária de cerca de 19,4% dos recursos dessa natureza.

**G27. Instituições Federais de Ensino Superior:
Recursos não financeiros diretamente arrecadados (Fonte 250)
Receitas arrecadadas x Despesas realizadas (R\$ milhão, base 2017)**



Fonte: Siafi. Elaborado pelo autor. Valores corrigidos pelo IPCA.

Caso haja a previsão de sua arrecadação quando da elaboração de seus orçamentos, as fontes próprias também não asseguram acréscimo de recursos para as IFES, uma vez que um eventual incremento em sua estimativa poderá ser compensada com a redução de fontes livres – recursos ordinários ou destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino – remanejadas para aplicações distintas do ensino superior. Essa situação coloca-se em evidência ante a vigência da EC nº 95/2016, que limita a expansão das despesas públicas em favor da obtenção da meta de resultado primário.

O Novo Regime Fiscal cria outra situação singular. Caso não previsto em seus orçamentos, o excesso de arrecadação de receitas próprias, auferido pelas universidades nos exercícios financeiros em curso, está indisponível para uso: passam a integrar o resultado primário do Governo Central ou, quando disponibilizados, retiram recursos livres para utilização em outras áreas. Isso decorre do art. 107, § 5º, do novo texto do ADCT que veda a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de gastos. Ou seja, os limites orçamentários autorizados não podem ser ampliados, ainda que por excesso de arrecadação, qualquer que seja a sua natureza.

Todo acréscimo de receita ao longo do exercício financeiro em curso deverá ser revertido para a melhoria do resultado primário, ainda que se ultrapasse a meta prevista na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), ou destinado a suprir fontes frustradas em outras dotações, ainda que de outros ministérios.

A utilização de recursos próprios por excesso de arrecadação somente dar-se-ia por meio da abertura de créditos extraordinários, dentre as exceções contidas no § 6º do referido artigo, admitidos nas hipóteses de relevância e urgência, nos termos do art. 167, § 3º, c/c art. 62, da Constituição. Exemplificando-se a dificuldade enfrentada pelas universidades, transcrevemos a situação descrita no Relatório de Gestão para o exercício de 2017 da Universidade de Brasília (UnB), quando foram arrecadados R\$ 109,6 milhões em receitas próprias¹⁵, ante uma previsão orçamentária de R\$ 87,9 milhões:

(...) houve dificuldades na utilização de recursos próprios. Pode-se citar, como exemplo, a não autorização, por parte MEC, em conceder o Superávit Financeiro bem como o Excesso de Arrecadação à Universidade. Dessa forma, a UnB viu-se restrita a um teto orçamentário de R\$ 87,88 milhões (dotação inicial, constante da LOA 2017, na Fonte 0250) para sua arrecadação e execução de despesas. Tal fato ensejou a não realização de projetos de diversas faculdades, institutos e departamentos, gerando insatisfação, dado que os mesmos tinham recursos arrecadados, porém não havia orçamento.

Assim, o teto de gastos constitui-se empecilho para a ampliação de fontes de recursos das universidades com o uso de recursos diretamente arrecadados, situação que vem a desestimular as IFES a busca por receitas dessa natureza. Diante do entrave imposto pelo Novo Regime Fiscal, somente alteração por meio de nova Proposta de Emenda Constitucional, a fim de excluir as aplicações financiadas por recursos próprios de IFES dos limites estabelecidos.

A alteração constitucional requerida, assim como no caso da complementação da União ao FUNDEB, abriria a possibilidade de incentivar e incrementar recursos para educação, caso haja sua efetiva priorização em um cenário de restrição fiscal.

¹⁵ Principais fontes próprias de receita: a) aluguéis, R\$ 41,30 milhões; b) taxas de emolumentos pela expedição de registros de diplomas e certificados (inclui receita repassada pelo Cebraspe), R\$ 37,46 milhões; e c) arrecadação do UnB Idiomas, no valor R\$ 7,22 milhões.

5.3 Fundações de apoio às Instituições Federais de Ensino Superior

Criadas pela Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos¹⁶, as fundações de apoio podem celebrar convênios, por prazo determinado, com as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

As fundações de apoio são constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos e previamente credenciadas pelo Ministério da Educação e pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Criadas para estimular a captação de recursos para o desenvolvimento de projetos, a serem por elas gerenciadas de forma mais ágil e flexível, essas fundações devem proporcionar melhores condições para que as IFES possam se dedicar às suas atividades finalísticas de ensino, pesquisa e extensão. Em busca da desejada flexibilização na gestão dos recursos públicos, estabelece o art. 3º17 da Lei nº 8.958/1994:

Art. 3º Na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes abrangidos por esta Lei que envolvam recursos provenientes do poder público, as fundações de apoio adotarão regulamento específico de aquisições e contratações de obras e serviços, a ser editado por meio de ato do Poder Executivo de cada nível de governo.

Quanto à captação de recursos pelas fundações de apoio, até a edição da Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013 o tema era controverso. Os recursos, de origem pública ou privada, deveriam necessariamente transitar pela Conta Única do Tesouro Nacional, em observância ao princípio da unidade de caixa inscrito na Constituição¹⁸? A questão torna-se relevante com vistas à aplicação do ordenamento jurídico atual, principalmente em face da redução na capacidade de investimentos das universidades, diante das restrições impostas pelo Novo Regime Fiscal, de que trata a EC nº 95/2016 e das dificuldades dela advindas, descritas anteriormente. Com a Lei nº 12.863/2013

¹⁶ Redação dada pela Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013.

¹⁷ Redação dada pela Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016.

¹⁸ Constituição, art. 164, § 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do poder público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.



(art. 3º) foi autorizada a captação de recursos por meio de contas distintas da Conta Única:

§ 1º As fundações de apoio, com a anuência expressa das instituições apoiadas, poderão captar e receber diretamente os recursos financeiros necessários à formação e à execução dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, sem ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional.

Tal alteração, em conformidade com as finalidades pretendidas com a criação das fundações de apoio, possibilita maior agilidade na execução dos projetos desenvolvidos, porém não descaracteriza a natureza original dos recursos captados, que, se classificados como receitas públicas, devem sujeitar-se às normas de gestão orçamentária e financeira da administração pública.

Os recursos caracterizados como receitas próprias, decorrentes da execução dos projetos, pertencem originalmente às IFES e são a elas destinadas, sem vinculação com uma finalidade específica e auferidas de modo permanente. Correspondem à contraprestação aos recursos humanos e materiais utilizados, nas atividades de fornecimento de bens ou serviços facultativos e na exploração econômica do próprio patrimônio e remunerada por preço público ou tarifas, bem como o produto da aplicação financeira desses recursos¹⁹. A previsão de arrecadação de receitas próprias deve constar dos respectivos orçamentos e sua destinação a determinada despesa, fixada por meio de dotações orçamentárias autorizadas no âmbito do orçamento fiscal da União. A execução de receitas e despesas públicas associadas deve, pois, observar as normas de gestão orçamentária e financeira da União.

Os recursos externos, aportados pela iniciativa privada às fundações de apoio, por seu turno, são vinculados aos projetos e destinados estritamente ao custeio das despesas previstas, indisponíveis para as IFES, que não podem dar destinação diversa da pactuada. O Acórdão 2.731/2008-Plenário/TCU descaracteriza recursos vinculados a projetos como receitas públicas, considerados:

(...) aqueles diretamente vinculados ao custeio de projetos específicos nos estritos limites das despesas correspondentes a tais projetos, aprovados previamente pela Ifes nos termos das resoluções internas que regem a matéria, por prazo determinado e

¹⁹ Receitas públicas de natureza patrimonial e de serviços. Em especial, taxas de matrícula e mensalidades de cursos de especialização, pós-graduação lato sensu e de inscrições no vestibular, bem como saldos de fundos de reserva apurados em cada contrato/convênio ou recursos carregados para fundos paralelos em contas das fundações, como os chamados fundos de apoio institucional (TCU, Relatório que fundamentou Acórdão nº 2.731/2008-Plenário).



dentro da finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse da instituição federal contratante.

A distinção dos recursos captados pelas fundações de apoio, entre receitas próprias das IFES e receitas vinculadas a projetos como, respectivamente, receitas públicas e receitas privadas, consta também do Parecer nº 2/2013 da Procuradoria-Geral Federal da Advocacia Geral da União:

As receitas públicas devem ser, obrigatoriamente, recolhidas à conta única do Tesouro. As despesas do projeto, por sua vez, não são receitas públicas, e os recursos correspondentes, desde que devidamente consignados em plano de trabalho (no §1º do art. 6º do Decreto nº 7.423/2010) podem ser depositadas diretamente em conta específica do projeto de titularidade da fundação de apoio (CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 46/2013).

Como consequência dos entendimentos descritos, os recursos captados pelas fundações de apoio e vinculados a determinados projetos e as aplicações correspondentes, não integram o orçamento fiscal da União e, dessa forma, não impactam a apuração do resultado primário e não se submetem ao limite de gastos imposto pela EC nº 95/2016. Tais recursos de natureza privada, ao ingressarem em contas específicas das fundações de apoio e com destinação pactuada, são neutros para as contas públicas e mostram-se como alternativa às universidades para expansão de projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação.

5.4 Fundos patrimoniais

Inspirados nos *endowment funds*, que fomentam a tradição americana de doações de particulares a universidades públicas ou privadas, os fundos patrimoniais constituem-se alternativa de financiamento para investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, a partir de regulamentação que confira segurança jurídica e incentive a promoção do desenvolvimento de suas atividades finalísticas, aplicável à realidade das instituições federais de ensino e aos institutos federais de educação profissional e tecnológica.

A matéria, no âmbito da Câmara dos Deputados, é objeto de deliberação por meio do Projeto de Lei nº 4.643, de 2012, de autoria da Deputada Bruna Furlan, que



autoriza a criação de um fundo patrimonial em cada instituição federal de ensino superior, com o propósito de reforçar e preservar o patrimônio de cada instituição voltado para o apoio à pesquisa e à inovação, tornar-se uma fonte vitalícia de recursos, imune às interveniências políticas na definição do orçamento da instituição federal de ensino superior, financiar pesquisas e programas de extensão associadas à inovação e ao desenvolvimento tecnológico de interesse geral, financiar bolsas de estudos e prêmios por destaque acadêmico nas áreas de inovação e tecnologia e conservar e modernizar a estrutura física e intelectual da instituição federal de ensino superior.

A Medida Provisória nº 851, de 10 de setembro de 2018, autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais, instituições privadas sem fins lucrativos. A constituição dos fundos patrimoniais tem como objetivo de arrecadar, gerir e destinar doações de pessoas físicas e jurídicas privadas para programas, projetos e demais finalidades de interesse público, destinadas a apoiar instituições relacionadas à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação, à cultura, à saúde, ao meio ambiente, à assistência social e ao esporte.

O fundo terá seu patrimônio estritamente segregado de quaisquer outros patrimônios e composto exclusivamente por ativos de natureza privada. Dessa forma, suas receitas e despesas não evidenciam programa de trabalho governamental, de modo que não transitam pelo orçamento público.

5.5 Cobrança de mensalidades nas universidades federais

A “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” é um princípio constitucional (art. 206, IV). Assim, a perspectiva de se cobrar mensalidades em universidades federais somente será possível pela aprovação de proposta de emenda constitucional. Em recente decisão do Supremo Tribunal Federal²⁰, entendeu-se que a gratuidade não atinge cursos de pós-graduação lato sensu. O princípio da gratuidade pressupõe a função pública das universidades federais. Os cursos de especialização estariam, pois, voltados para o interesse particular de seus alunos, diferentemente da graduação e pós-graduação stricto sensu, que devem buscar o interesse público.

²⁰ STF/Plenário. RE 597854/GO, Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 26/4/2017.

Segundo RIBEIRO (2018), o sentido público das universidades federais não está apenas na gratuidade, mas na formação de profissionais para a promoção do bem comum, da *res pública*, da coisa pública. Ao país e à sociedade interessa formar pessoas que contribuam pela vida toda para melhorar o Brasil:

Se formar médicos, engenheiros, advogados cuja meta seja ganhar o máximo de dinheiro, a universidade pode até pertencer ao Estado e ser gratuita, mas não estará atuando como uma instituição pública. (...) Se a formação não for voltada para o bem comum, o que teremos será mais um subsídio dos pobres aos ricos, que terão a melhor formação – geralmente proporcionada pela universidade federal ou estadual – sem dar nada em troca à sociedade. (...) a questão do ensino superior não é fazer os alunos pagarem por sua formação, é eles contribuírem para a sociedade.

Superada a discussão acerca da possibilidade de não gratuidade das universidades públicas, a cobrança de mensalidades, segundo defensores, traria um efeito progressivo no financiamento educacional e justiça social, atribuindo ônus àqueles com condições para contribuir com as instituições durante a sua graduação. Em sentido oposto, a política de cotas vem a se opor a essa lógica, incluindo parcela maior de alunos em situação de vulnerabilidade social nas universidades públicas. Ao longo dos anos a renda familiar média dos estudantes no ensino superior vem se aproximando do perfil social da população brasileira, o que implica redução na população estudantil com capacidade de pagamento. Assim, mostra-se reduzida a capacidade contributiva das famílias com estudantes matriculados em universidades federais. (Tabela T3)

T3. Número de graduandos e renda bruta familiar média em faixas salariais e rendimento médio em R\$ nas universidades federais

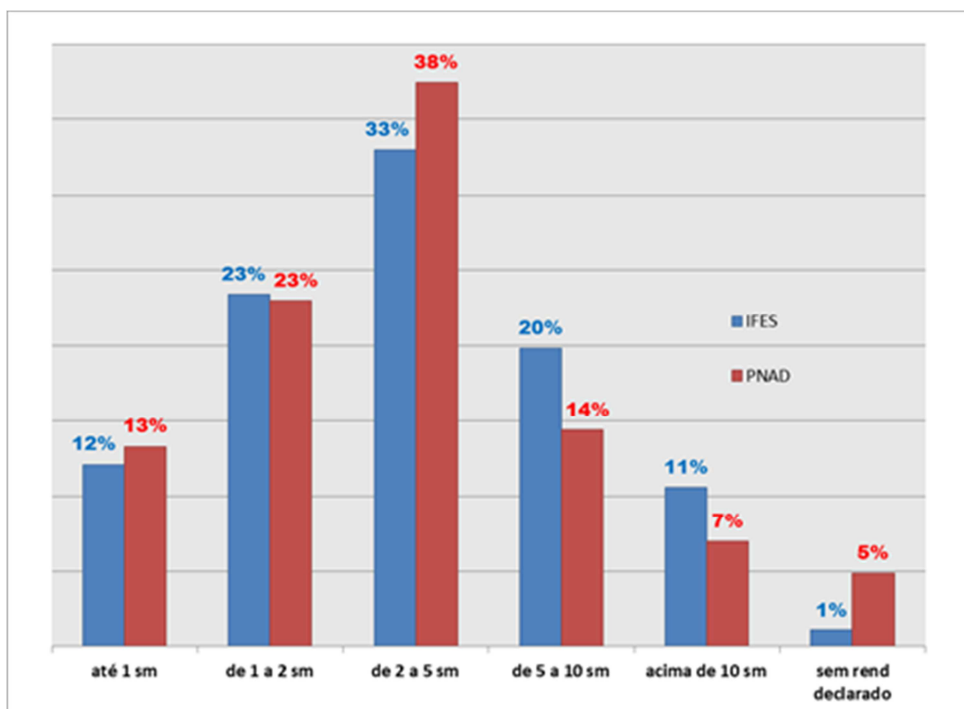
Faixas Salariais	Número de Estudantes	Rendimento Médio (R\$)
Sem rendimento	11.322	-
Até 1 S.M.	129.667	581,00
Mais de 1 a 2 S.M.	250.363	1.222,00
Mais de 2 a 3 S.M.	157.865	1.957,00
Mais de 3 a 5 S.M.	194.074	3.026,00
Mais de 5 a 10 S.M.	211.591	5.325,00
Mais de 10 a 20 S.M.	72.631	10.544,00
Mais de 20 S.M.	40.588	25.202,00
TOTAL	1.068.101	

Fonte: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes das IFES, 2014. Extraído de AMARAL (2018)

Para fins comparativos, o FIES concede financiamentos a estudantes enquadrados na renda familiar per capita de até cinco salários mínimos. Para famílias com quatro pessoas, equivalente à renda bruta de 20 S.M., somente 3,6% dos estudantes estariam aptos a contribuir sem a necessidade de financiamento estudantil, segundo critérios estabelecidos no FIES.

LENK e PEREIRA (2016), com base em dados do IBGE publicados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), demonstram que, já em 2014, o perfil socioeconômico da população brasileira e dos alunos de graduação nas universidades federais estavam muito próximos (Gráfico G28).

G28. Rendimento familiar mensal médio dos estudantes das IFES e da população brasileira (2014)



Fonte: LENK e PEREIRA (2016). Elaboração própria

Considerado o PL nº 782/2015, do Senado Federal, de autoria do Senador Marcelo Crivella – estabelece que “o estudante, cuja renda familiar seja, comprovadamente, superior a trinta salários mínimos, deverá contribuir, para a manutenção dos seus estudos em instituição pública de ensino superior, com o pagamento de uma anuidade correspondente à média do custo per capita dos alunos matriculados no mesmo curso” – LENK e PEREIRA estimam que, aplicada a regra prescrita, haveria uma arrecadação correspondente a 3,53% das despesas realizadas



pelos IFES, excluídos hospitais universitários, cerca de R\$ 1,3 bilhão em valores de 2014.

5.6 Impacto Fiscal do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)

O financiamento estudantil a instituições de ensino superior não gratuitos é realizado por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), criado pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Educação e operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Na lei orçamentária são consignadas dotações destinadas à concessão de financiamento a estudantes e empresas, para pagamento dos encargos educacionais cobrados, classificadas como inversões financeiras.

Após período de carência ou antecipadamente, a pedido, terá início a fase de amortização do saldo devedor do financiamento concedido, momento em que os recursos arrecadados pela União são contabilizados como receita pública. O benefício creditício configura-se com a diferença entre o custo de captação do Governo Federal e a taxa de juros com que o programa oficial de crédito é operacionalizado.

Assim, nos programas de financiamento estudantil, ocorre a concessão do crédito e a posterior amortização (operações de natureza financeira). Não há a realização de uma despesa primária e direta, razão pela qual ao benefício creditício é associado um gasto denominado subsídio implícito. O valor previsto desse subsídio consta das leis orçamentárias e é estimado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, conforme determinação do art. 165, § 6º, da Constituição Federal.

Dessa forma, o principal indicador do impacto fiscal da concessão de financiamento estudantil, que pressupõe a posterior amortização dos empréstimos concedidos, seria o subsídio implícito concedido, porém segundo avaliação do atual Governo²¹, em que pese a importância do financiamento estudantil como indutor de políticas para ampliação do acesso ao ensino superior, observa-se, nos últimos anos, que o modelo do FIES adotado, além de não ter sido eficaz na ampliação do acesso ao ensino superior, tem suscitado diversas críticas quanto à sustentabilidade fiscal,

²¹ Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00037/2017 MEC MF MI MP, de 6 de julho de 2017.



ameaçando a continuidade da política, devido a três fatores: risco de crédito, subsídio implícito e governança do programa.

O risco de crédito envolve o risco moral do aluno, decorrente da pouca clareza sobre a natureza do crédito que está recebendo (financiamento tratado como bolsa), a concentração de risco na União, devido a baixa contribuição das IES para o fundo garantidor (FGEDUC), e a baixa inadimplência considerada pelo FGEDUC. Quanto ao subsídio implícito, o alto diferencial entre o custo operacional da dívida pública e a taxa de juros do FIES gera um benefício creditício elevado, que afeta o custo da dívida líquida. Em relação à governança do programa, observou-se ausência de planejamento fiscal de médio prazo relacionado à oferta de vagas.

A insustentabilidade fiscal do FIES, inclusive quanto a precariedade na contabilização de sua execução, repercutiu na apuração do resultado primário do Governo Central, que utiliza duas metodologias independentes. Enquanto o Banco Central avalia segundo o critério “abaixo da linha” (endividamento), o Tesouro Nacional, se vale do critério “acima da linha” (receitas e despesas). As duas metodologias devem convergir para um resultado próximo, porém até 2016 as discrepâncias estatísticas não explicadas foram se ampliando. Em 2016, atribuiu-se à contabilização do FIES uma discrepância de R\$ 7,0 bilhões.

Pelo critério “acima da linha”, no orçamento da União, as despesas com concessões de financiamentos e receitas de amortizações de financiamentos são classificados, respectivamente, como despesas financeiras e receitas financeiras, esse fluxo de saídas e entradas não era incorporado na apuração do resultado primário do Governo Central. Consequentemente, pelo critério “abaixo da linha”, os desembolsos por concessões de financiamento deveriam gerar um ativo financeiro (haveres da União) e os embolsos pelas amortizações, a redução nos ativos contabilizados, cujo efeito final seria neutro para fins de apuração do resultado primário.

Ocorre que os desembolsos pela execução do Fies vinham superando o acréscimo de ativos financeiros, o que repercutia negativamente na apuração pelo Banco Central. Tal fato decorria da alta inadimplência, que reduz o ativo financeiro sem a correspondente receita e a precariedade na contabilização das operações do



programa, que captava apenas entradas e saídas de disponibilidades sem a correspondente contrapartida no registro do ativo financeiro.

Foram promovidas em 2017 correções metodológicas nas duas formas de apuração do resultado primário. No critério “acima da linha”, adota-se a abordagem prevista nos manuais de referência internacionais (“net lending”): os financiamentos e as amortizações, sem garantias, passam a impactar diretamente o resultado primário. Para os contratos com risco garantido, aplica-se o índice de inadimplência, de atualização semestral pelo FNDE, sobre os financiamentos concedidos. Buscando-se a uniformização metodológica, para o critério “abaixo da linha” (índice oficial de apuração), o cálculo dos ativos financeiros decorrentes das operações do Fies levará em consideração a previsão de índices de inadimplências e a existência ou não de garantias.

Dessa forma, o ônus fiscal decorrente da operacionalização do Fies envolve diversos componentes: despesas com concessões de financiamentos²², receitas de amortizações, subsídio implícito resultante, além de despesas de natureza primária, administrativas e de integralização de cotas do fundo garantidor. (Tabela T4)

T4. Ônus Fiscal do Fies

	Valores em R\$ milhão		
RECEITA/DESPESA/GASTO	2015	2016	2017
RECEITAS FINANCEIRAS - Amortização de Financiamentos	-894	-852	-1.025
DESPESAS FINANCEIRAS - Concessão de Financiamentos	14.016	19.263	20.714
DESPESAS PRIMÁRIAS	1.203	1.564	1.222
Integralização de Cotas do FGEDUC	464	564	73
Despesas Administrativas	739	1.000	1.149
SUBSÍDIO IMPLÍCITO	6.655	11.434	8.350
TOTAL	20.980	31.409	29.261
<i>IMPACTO PRIMÁRIO (ajuste metodológico)</i>	<i>6.943</i>	<i>8.607</i>	<i>7.371</i>

Fonte: Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Siafi

A totalização de custos leva a um expressivo valor da ordem de R\$ 30 bilhões nos últimos exercícios. Porém, os gastos são de duas naturezas: as despesas primárias impactam a apuração do resultado primário e submetem-se ao limite de gastos imposto pela EC nº 95/2016, o subsídio implícito contribui para o crescimento da dívida líquida do setor público. As despesas e receitas financeiras, até 2017,

²² Os financiamentos são operacionalizados por meio de emissão de títulos públicos, por solicitação do FNDE à STN, repassados às entidades mantenedoras, que podem utilizá-los para abatimento de dívidas tributárias ou participar de leilões de recompra dos títulos excedentes.

impactavam a dívida pública e eram neutros na apuração do resultado primário. Após a alteração metodológica descrita anteriormente, passaram a ter natureza mista, com impacto primário e no endividamento.

Assim, o ônus fiscal do Fies passível de remanejamento para outras políticas educacionais, em especial para a educação básica, em 2017, caso houvesse uma hipotética imediata extinção do programa, representaria cerca de R\$ 7,4 bilhões, decorrente do impacto primário apurado segundo a nova metodologia, e de R\$ 1,2 bilhão, devido à realização de despesas primárias associadas ao programa. Em que pese o significativo efeito na dívida líquida do setor público, os gastos com os financiamentos e o subsídio implícito, por serem de natureza financeira ou creditícia, não podem ser substituídos por outras políticas educacionais de repercussão primária ou decorrentes de benefícios tributários.

Considerado o elevado custo anual do programa, a Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017²³, alterou a legislação pertinente ao Fies, criando a partir de 2018 um novo marco legal na concessão de financiamentos estudantis (Novo Fies). Dentre os efeitos pretendidos espera-se a redução da inadimplência no cumprimento dos contratos, limitação do risco da União, melhoria nas condições de financiamento e racionalização das amortizações. A Lei do FIES, a partir de 2018, prevê duas modalidades de contratos de concessão de financiamento, discriminados com FIES e P-FIES.

O FIES – Fundo de Financiamento Estudantil, vinculado ao Ministério da Educação, destina-se a estudantes com renda familiar mensal bruta, por pessoa, até três salários mínimos, com previsão de taxa de juros zero e de 100 mil vagas por ano. As receitas dessa modalidade de financiamento são as atualmente utilizadas, com origem no Tesouro Nacional, nos termos da Lei nº 10.260/2001²⁴.

Fica a União autorizada a participar, no limite global de até R\$ 3 bilhões, de novo fundo de natureza privada, denominado Fundo Garantidor do FIES (FG-FIES) que tem

²³ Originária da Medida Provisória nº 785/2017.

²⁴ A autorização para União emitir títulos da dívida pública em favor do FIES, destinados exclusivamente ao pagamento às mantenedoras de instituições de ensino dos encargos educacionais relativos às operações de financiamento realizadas com recursos do Fundo, aplicam-se apenas aos financiamentos concedidos anteriormente à edição da nova lei.



por função garantir o crédito do programa, de modo que o risco seja compartilhado com as universidades privadas e o risco seja fixado para a União e evitar a formação de passivo para o setor público.

Os estudantes com renda familiar mensal bruta per capita de até um salário mínimo e meio terão a cobertura exclusiva do Fundo Garantidor e os estudantes com renda superior precisarão indicar fiador. Elimina-se a carência para o início do pagamento do financiamento (anteriormente de 18 meses). O saldo devedor remanescente, após a conclusão do curso, vinculado à renda ou aos proventos mensais brutos do estudante financiado, por retenção diretamente na fonte pagadora e recolhimento direto ao FIES.

O P-FIES – Programa de Financiamento Estudantil destina-se a estudantes com renda familiar mensal bruta, por pessoa, de até cinco salários mínimos. As condições de concessão do financiamento ao estudante serão definidas entre o agente financeiro operador do crédito (banco), a instituição de ensino superior e o estudante. A garantia será definida pelas instituições financeiras, não sendo abrangida pela cobertura oferecida pelo FG-FIES ou pelo FGEDUC.

As receitas dessa modalidade de financiamento, além de outras receitas que lhe forem destinadas, são os recursos advindos dos fundos de desenvolvimento – Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA –, dos fundos constitucionais de financiamento – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) – e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A aplicação dos recursos terá a finalidade de diminuir as desigualdades regionais e prover o mercado com mão de obra qualificada para atendimento da demanda do setor produtivo da região e deverá ser efetuada na respectiva região, ser precedida de estudo técnico regional, ser compatível com o respectivo plano regional de desenvolvimento, atender às carências efetivas ou potenciais do mercado de trabalho da região e considerar as vocações produtivas regionais e locais identificadas no estudo técnico regional.

Em termos de quantitativos de contratos, verifica-se o acréscimo de financiamentos em fase de amortização, assim como aqueles que se encontram em fase de carência. Estimativas indicam que as amortizações de financiamentos devam atingir R\$ 2.849,5 milhões em 2019. Os contratos em utilização, em sentido oposto, devem representar, em 2019, 32,8% dos financiamentos. (Tabela T5)

T5. Quantidade de contratos do Fies por fase de financiamento

Fase	2017		2018 projeção		2019 projeção	
	Valor	Porcentagem	Valor	Porcentagem	Valor	Porcentagem
Utilização	1.516.098	67,6%	1.201.584	46,1%	897.327	32,8%
Suspensão	107.150	4,8%	104.312	4,0%	105.710	3,9%
Encerrado	28.881	1,3%	29.513	1,1%	29.913	1,1%
Carência	67.452	3,0%	383.973	14,7%	417.815	15,3%
Amortização	521.614	23,3%	884.785	34,0%	1.281.785	46,9%
Total	2.241.195	100,0%	2.604.167	100,0%	2.732.550	100,0%

Fonte: PLOA 2019. Informações complementares.

6. Lei de diretrizes orçamentárias para 2019 e projeto de lei orçamentária para 2019

A Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (LDO 2019), que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019, retoma e introduz dispositivos que buscam priorizar a educação. Outras disposições no mesmo sentido, aprovadas pelo Congresso Nacional, foram vetadas pelo Poder Executivo.

Dentre as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício de 2019, são incluídas as metas inscritas no Plano Nacional de Educação (art. 3º, parágrafo único). Contraditoriamente, foi vetado o art. 24, que orientava a alocação de recursos na área de educação, no projeto e na lei orçamentária, com o objetivo de cumprir as metas previstas no PNE, bem como a implantação do Custo Aluno Qualidade inicial – CAQi (parágrafo único), cujo prazo vencera em 2016. As razões de veto apontavam para o conjunto de outras destinações de recursos retiradas da LDO, recorrente argumentação acerca da situação precária das contas públicas:

Os referidos dispositivos restringem a discricionariedade alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas, provocam aumento do montante de despesas primárias com execução obrigatória e elevam, ainda mais, a alta rigidez do orçamento, dificultando não apenas o cumprimento da meta fiscal, como também do teto de gastos, estabelecido pela EC 95, e da Regra de Ouro, constante do inciso



III, do art. 167 da Constituição. Alerta-se para o fato de que o não cumprimento dessas regras, ou mesmo a mera existência de risco de não cumprimento, poderia provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o país, tais como elevação de taxas de juros, inibição de investimentos externos e elevação do endividamento.

Porém, em outro dispositivo, após incertezas que antecederam sua manutenção, o Ministério da Educação teve suas dotações preservadas para 2019: o projeto e a respectiva lei deverão destinar recursos para suas despesas em montante, no mínimo, igual ao aprovado na Lei Orçamentária de 2018, corrigido pelo IPCA, na forma do inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT (art. 22). Apesar de a medida proteger, em termos reais, o orçamento do MEC, não assegura a respectiva execução orçamentária e financeira.

Outra disposição inovadora que pretende incrementar investimentos para educação em 2019 refere-se às emendas de bancadas estaduais de natureza impositiva, que priorizarão projetos em andamento e restringir-se-ão a até 6 por bancada, das quais pelo menos uma destinada à área de educação (art. 68, §4º). Em 2018 foram aprovadas cerca de R\$ 3,1 bilhões em emendas dessa natureza, dos quais R\$ 312.4 milhões destinados à educação.

A flexibilização no uso de recursos próprios das universidades federais (item 5.2) também foi motivo de deliberação do Congresso Nacional, que introduziu dispositivo na LDO 2019 excluindo as despesas financiadas por meio dessas receitas como despesa primária, quando forem relacionadas à execução de projetos ou atividades, contratos ou convênios direcionados ao apoio e desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica; a programas de pós-graduação e extensão; à avaliação, ao monitoramento e à realização de estudos e pesquisas para o desenvolvimento de políticas educacionais etc.

De fato, como previsível, foi aposto veto ao dispositivo, segundo as seguintes alegações:

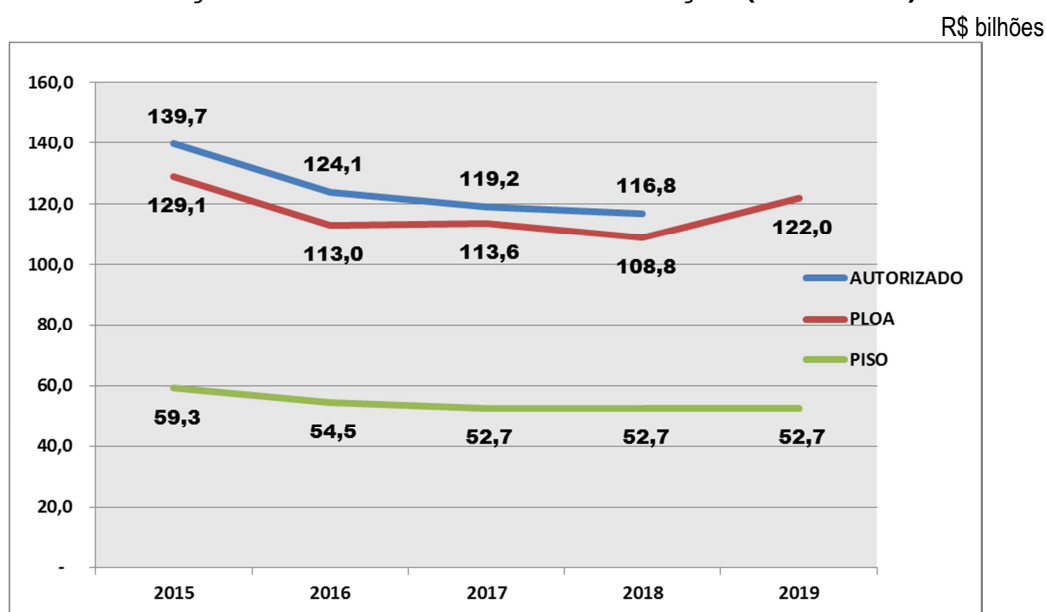
A proposição contraria metodologia empregada e utilizada internacionalmente para classificação de despesas públicas como despesas primárias. (...) o dispositivo elevaria artificialmente o resultado primário do Governo Central no orçamento (...) O rol de despesas elencadas, por se tornarem não-primárias, ficariam excluídas da limitação de gastos estabelecida na EC 95 no momento de programação do orçamento. (...) Vale ressaltar, ainda, que a falta de estabilidade na elaboração e

utilização de estatísticas fiscais prejudica a credibilidade do país (...) Além disso, ressoa inequívoca a violação do dispositivo ao conteúdo do artigo 107 do ADCT, impondo-se, assim, o seu veto.

Ainda sobre essas fontes de financiamento, foi mantido dispositivo (art. 59, §12) que versa sobre as despesas correspondentes. Assim, as despesas custeadas por receitas próprias, de convênios e doações, obtidas pelas instituições federais de ensino não serão consideradas para fins de limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) e, no caso de abertura de créditos adicionais à conta de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, os cancelamentos compensatórios não incidirão sobre a programação do Ministério da Educação.

O projeto de lei orçamentária para 2019 reverte a tendência de queda das dotações consignadas ao Ministério da Educação. O Gráfico G29 apresenta a evolução das dotações constantes dos projetos de lei e autorizadas ao longo de cada exercício financeiro, atualizados pelo IPCA. Para 2019, o PLOA prevê R\$ 122,0 bilhões em suas dotações totais, dos quais R\$ 6,0 bilhões alocados em reserva de contingência, pendentes ainda de definição²⁵. O aumento previsto para 2019 deve-se essencialmente ao acréscimo nas dotações destinadas ao pagamento de pessoal.

G29. Orçamento do Ministério da Educação (base 2019)



Fonte: PLOA 2019. Valores atualizados pelo IPCA, segundo critério da EC nº 95/2016. 2018, valores autorizados até agosto.

²⁵ R\$ 0,8 bilhão destinado a emendas coletivas de bancada de natureza impositiva e R\$ 5,2 bilhões destinados a pagamento de pessoal.

7. Considerações finais

O momento de restrição fiscal impõe a limitação de despesas, materializada em Emenda Constitucional do Teto de Gastos, bem como a busca pela melhoria na gestão pública e a revisão de despesas obrigatórias que reduzam a rigidez dos orçamentos públicos.

Exemplos exitosos observados, como no Estado do Ceará – cujas administrações estadual e municipais asseguraram nas últimas décadas a continuidade na priorização das políticas educacionais – devem ser considerados e replicados, conforme o caso, em outras redes de ensino. Porém, a melhoria na gestão de recursos destinados à educação não elimina a premente necessidade de maiores investimentos em área estratégica, necessária para que se busque o almejado desenvolvimento econômico e social.

São precipitadas as conclusões acerca da suficiência dos gastos educacionais fundamentadas com o uso isolado de um único indicador, a exemplo das despesas públicas como proporção do PIB ou gastos médios por aluno. Em um país de dimensões continentais, com elevadas desigualdades regionais, são equivocados os dimensionamentos de políticas educacionais com base em médias nacionais. É preciso direcionar auxílios técnico e financeiro às redes de maior vulnerabilidade, em geral os municípios de menor porte, situação agravada nas regiões Norte e Nordeste, de modo a se buscar equidade na distribuição de recursos e mínimo necessário para a igualdade de oportunidades educacionais.

O pragmatismo na constatação de que a alteração no perfil demográfico, mantidas as fontes de financiamento vinculadas à educação, tem aumentado as aplicações por aluno equivale à lógica perversa de condenar gerações de jovens, com irreparáveis danos em um país com a iminente perda de seu bônus demográfico, sem o necessário aumento de qualificação e produtividade de sua força de trabalho.

Mencionando-se de plano a notória inadequação da infraestrutura física das escolas, o subfinanciamento da educação básica está intimamente relacionado à remuneração e valorização dos profissionais do magistério. Segundo levantamento do



Inep, o rendimento bruto dos professores²⁶, nas redes públicas de ensino, equivale a 74,8% dos demais profissionais com mesmo nível de escolaridade. Dentre 5.570 municípios com informações disponíveis, 44,3% sequer cumprem o piso salarial profissional nacional, estipulado em R\$ 2.455,35 para 2018.

Adiciona-se à inadequação de infraestrutura e de condições de trabalho dos profissionais da educação, demandas não atendidas no acesso à educação infantil, de fundamental relevância no sucesso escolar, além da evasão em etapas posteriores de ensino. Somente 31,9% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam escolas ou creches em 2016, percentual que atinge 15,8% na Região Norte. Para o cumprimento da meta 1 do Plano Nacional de Educação²⁷ seria necessária a inclusão de mais 1,9 milhões de crianças nessa faixa etária. Nos demais níveis de ensino da educação básica, 2,8 milhões de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos, atingidos pela educação obrigatória, estavam fora da escola em 2015.

Reitera-se a necessidade de maior participação da União no exercício constitucional de sua função supletiva e redistributiva. A necessária redefinição do FUNDEB, prevista para 2019, mostra-se instrumento adequado de repactuação federativa no financiamento da educação básica a ser realizada em primeiro ano do próximo mandato presidencial. A complementação da União ao FUNDEB possui respaldo como única despesa de natureza primária cuja livre expansão está excluída do Teto de Gastos.

Os resultados de aprendizagem, porém, são afetados por fatores que extrapolam as políticas educacionais. Observa-se uma forte interferência das situações de vulnerabilidade social e desempenho escolar. Para a UNICEF, 61% das crianças e adolescentes no Brasil vivem em situação de pobreza, em suas múltiplas dimensões, ou seja, sofrem ao menos uma privação em seus direitos fundamentais além da educação: acesso a informação, água, saneamento, moradia e proteção contra violência.

²⁶ Em relação à adequação do número de professores em relação ao de alunos, dados da OCDE indicam que no Brasil, os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio possuem sete estudantes a mais por professor da escola pública em relação à escola privada, o que equivale à quarta maior diferença entre todos os países da OCDE e países parceiros com dados disponíveis.

²⁷ Atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos até 2024.



As carências históricas da educação básica são decorrentes também da política de priorização, por parte do Governo federal, da educação superior. Porém mostram-se ineficazes movimentos de reversão de recursos de uma etapa de ensino para outra, sob risco de desconstrução de qualificada rede federal de educação superior e profissional e tecnológica.

A realocação de parte dos recursos destinados a cerca de 1,2 milhão de estudantes do ensino superior seriam insuficientes para a melhoria de condições de ensino de quase 40 milhões de estudantes da educação básica. Ainda que se supere a discussão acerca do papel das universidades públicas, revogando-se a sua gratuidade, a cobrança de mensalidades atingiria a capacidade contributiva de parcela minoritária de seus alunos, com perfil socioeconômico cada vez mais próximo da população brasileira, devido à política de inclusão por cotas.

Também carente de recursos em decorrência das restrições fiscais atuais, as universidades e institutos veem sua capacidade operacional ameaçada devido a expansão de despesas de pessoal, ativo e inativo, que atingem cerca de 80% de seus orçamentos, o que demandará novo equacionamento desse grupo de despesas, agravado pela limitação de despesas primárias imposta pela EC nº 95/2016.

Embora com restrições, alternativamente ao Teto de Gastos, as universidades podem incrementar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação com a captação de recursos privados por meio de suas fundações de apoio, bem como pelos recém-criados fundos patrimoniais.

Em outra possibilidade, apesar de pertencerem à unidade orçamentária arrecadadora, os recursos próprios arrecadados pelas universidades, decorrentes de receitas patrimoniais ou de serviços, não são a elas integralmente revertidos ou, quando revertidos, retiram recursos livres do Tesouro, constantes de seus orçamentos, e são transferidos para outras áreas. Assim, os esforços próprios das instituições de ensino superior têm sido destinados à melhoria ou manutenção do resultado primário do Governo central.



Diante do entrave imposto pelo Novo Regime Fiscal, somente alteração por meio de proposta de emenda constitucional, a fim de excluir as aplicações financiadas por recursos próprios de IFES dos limites estabelecidos, situação plenamente justificável, ante a neutralidade na apuração do resultado primário. A alteração constitucional requerida, assim como no caso da complementação da União ao FUNDEB, abriria a possibilidade de incentivar e incrementar recursos para educação, caso haja sua efetiva priorização em um cenário de restrição fiscal.

Brasília, 31 de outubro de 2018.

Claudio Riyudi Tanno
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira

8. Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. Uma análise do documento “Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”. Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2018.

BANCO MUNDIAL. Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Brasília, 2017.

IPEA. Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília, 2018.

LENK, Wolfgang e PEREIRA, Fernando Batista. Cobrança de mensalidade nas universidades federais: para que e para quem?. Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica. Niterói, 2017.

OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. *OECD Education at a Glance 2017*. OECD Publishing. Paris, 2017.

RIBEIRO, Renato Janine. A Pátria Educadora em Colapso. Editora Três Estrelas. São Paulo, 2018.

SOARES, José Francisco. Análise dos pressupostos educacionais e estatísticos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013.

STN. Aspectos Fiscais da Educação no Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2018.

TANNO, Claudio Riyudi. Estudo Técnico nº 24/2017-CONOF/CD. Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): Proposta de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Câmara dos Deputados. Brasília, 2017.

UNICEF. Eleições 2018: Mais que Promessas – Compromissos Reais com a Infância e a Adolescência no Brasil. Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2018.



9. ANEXO: Evolução e projeção de despesas do Ministério da Educação

9.1 Premissas

1. A Emenda Constitucional nº 95/2016 (Teto de Gastos) institui Novo Regime Fiscal, que vigorará por vinte anos, estabelecendo, para cada exercício, limite individualizado para as despesas primárias do Poder Executivo, equivalente à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.
2. O exercício financeiro de 2017 foi o primeiro cujas despesas realizadas foram limitadas segundo regras estabelecidas pelo Novo Regime Fiscal. Nos termos da EC nº 95/2016, o piso constitucional da educação em 2017 foi ainda equivalente a 18% da receita líquida de impostos, apurado em R\$ 49,0 bilhões, valor que, corrigido pelo IPCA, será mantido para os 19 exercícios financeiros seguintes.
3. As despesas do Ministério da Educação foram consideradas segundo critério estabelecido pela EC nº 95/2016: despesas primárias do orçamento vigente e de restos a pagar de orçamentos anteriores, pagas no exercício financeiro.
4. Despesas totais do MEC são desagregadas em: GND1, pessoal ativo e inativo, GND 3, outras despesas correntes de naturezas discricionária e obrigatória – complementação da União ao FUNDEB e demais – e GND 4, investimentos.
5. As despesas totais classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) são as utilizadas para a apuração do piso constitucional, estimadas dentre as despesas totais realizadas pelo MEC excluídas despesas com inativos, com alimentação escolar e de natureza assistencial, bem como 70% da complementação da União ao FUNDEB, por mandamento constitucional.
6. As despesas limitadas pelo teto de gastos são todas as despesas primárias, excluída a complementação da União ao FUNDEB.
7. As despesas totais são as limitadas pelo teto de gastos acrescidas da complementação da União ao FUNDEB.

9.2 Cenário pessimista

Hipóteses adotadas

1. As despesas com pessoal ativo e com inativos e pensionistas foram projetadas de acordo com a tendência verificada nos últimos onze exercícios de, respectivamente, crescimento linear e crescimento exponencial.
2. As despesas com custeio de natureza obrigatória foram projetadas de acordo com a tendência verificada nos últimos cinco exercícios financeiros de decréscimo linear.
3. Admitindo-se uma redução real de 1% ao ano nas despesas limitadas pelo teto de gastos, investimentos e custeio de natureza discricionária são ajustados de modo a não ultrapassar o limite considerado para projeção, mantendo-se a tendência de queda desses dois grupos de natureza de despesa, nos últimos quatro/cinco exercícios.
4. A complementação da União ao FUNDEB considera um acréscimo real de 2% ao ano a partir de 2018, decorrente do crescimento da arrecadação de tributos estaduais e federais.

Resultados (Gráfico G30)

1. Com a contínua expansão das despesas com inativos, excluídas da apuração das despesas classificadas como de MDE, e o decréscimo das despesas totais submetidas ao teto de gastos, são reduzidas as aplicações da União excedentes ao piso constitucional da educação, que tenderão ao valor mínimo de R\$ 49,0 bilhões.
2. Despesas de natureza discricionária, custeio e investimentos, sofrerão contínua compressão, o que projeta o colapso da capacidade operacional das unidades vinculadas ao MEC nos próximos anos e a situação hipotética de valores nulos a serem aplicados nessas naturezas de despesa antes de 2023.

9.3 Cenário otimista

Hipóteses adotadas

1. As despesas com pessoal ativo são estabilizadas a partir de 2019, no nível de execução projetado para 2018 (R\$ 40,0 bi).
2. As despesas com inativos e pensionistas foram projetadas com crescimento linear de R\$ 1,0 bi ao ano, a partir de 2018.
3. As despesas com custeio de natureza obrigatória foram projetadas de acordo com a tendência verificada nos últimos cinco exercícios financeiros de decréscimo linear. A partir de 2021, despesas obrigatórias de distribuição universal para educação básica são remanejadas para a complementação da União: alimentação escolar, dinheiro direto na escola e apoio ao transporte escolar (total de R\$ 6,2 bi em 2017).
4. Admitindo-se a manutenção dos níveis reais de execução das despesas limitadas pelo teto de gastos²⁸ (R\$ 85,2 bi em 2017), investimentos e custeio de natureza discricionária são ajustados de modo a não ultrapassar o limite considerado para projeção, na proporção média de 78% de custeio e 22% de investimentos.
5. A complementação da União ao FUNDEB considera um acréscimo real de 3% ao ano a partir de 2018, decorrente do crescimento da arrecadação de tributos estaduais e federais. Em acréscimo, considera-se a aprovação da PEC 15/15, que torna permanente o FUNDEB, a partir de 2021, nos termos do substitutivo apresentado na Comissão Especial/CD: acréscimo de 10% para 15% na complementação da União em 2021 e para 16,5% e 18,0% em 2022 e 2023, distribuídos para as redes de ensino de maior vulnerabilidade.

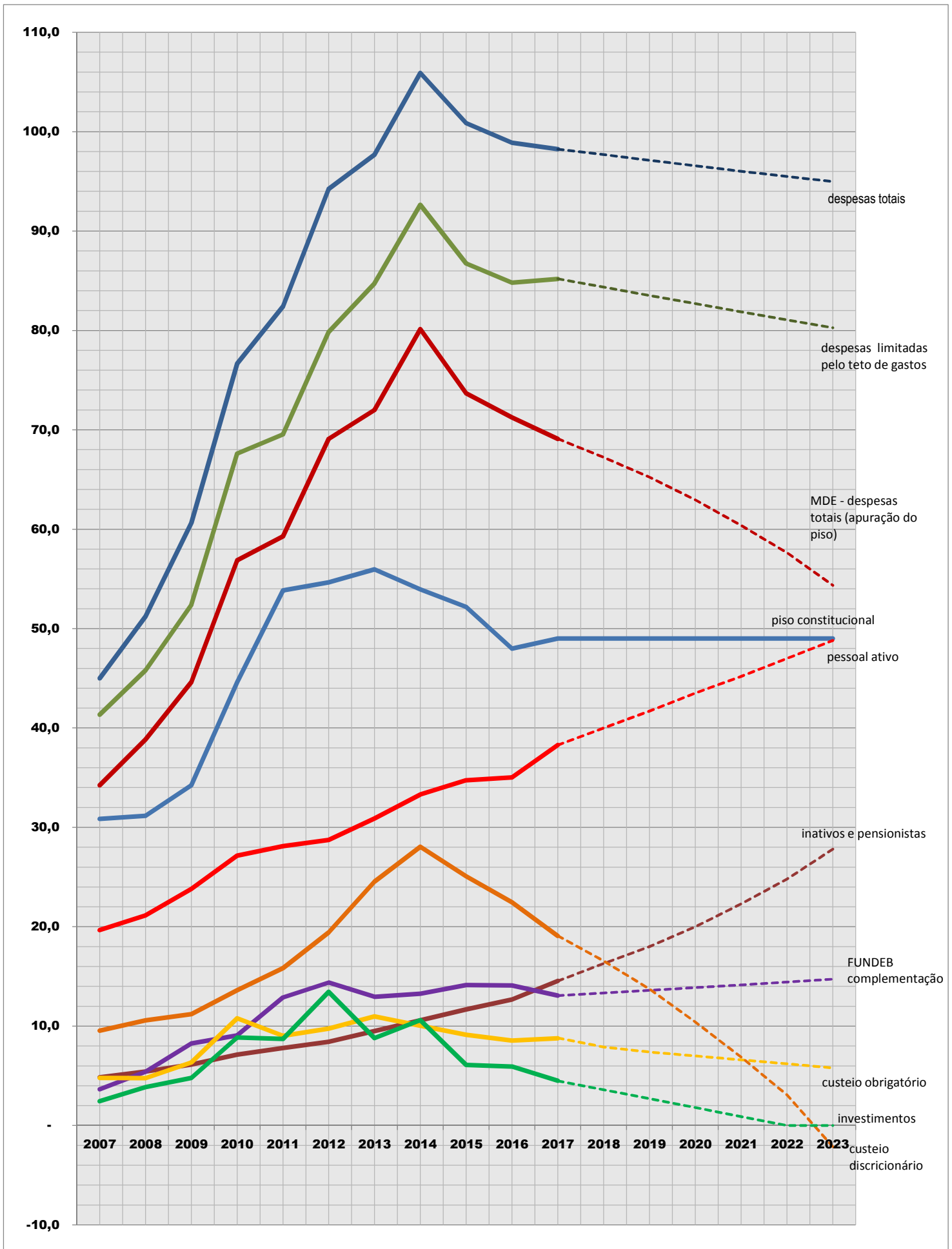
Resultados (Gráfico G31)

1. O cenário otimista para a educação somente é possível com a utilização de ampliação da complementação da União ao FUNDEB, permitida pela EC nº 95/2016. Nessa hipótese, as despesas totais com manutenção e desenvolvimento do ensino podem ser preservadas e ampliadas.
2. Ainda que se incremente a complementação da União, as despesas discricionárias tendem à redução. A manutenção nos níveis de execução desses grupos de despesas dependeria de revisão na legislação acerca dos programas federais de distribuição universal, de modo a remanejá-los para acréscimo na complementação da União, o que viria a abrir margem para manutenção dos níveis de despesas de custeio e de investimentos.

²⁸ Manutenção da regra constante do art. 22 da LDO 2019.

G30. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
 EVOLUÇÃO E PROJEÇÃO DE DESPESAS PRIMÁRIAS
 CENÁRIO PESSIMISTA

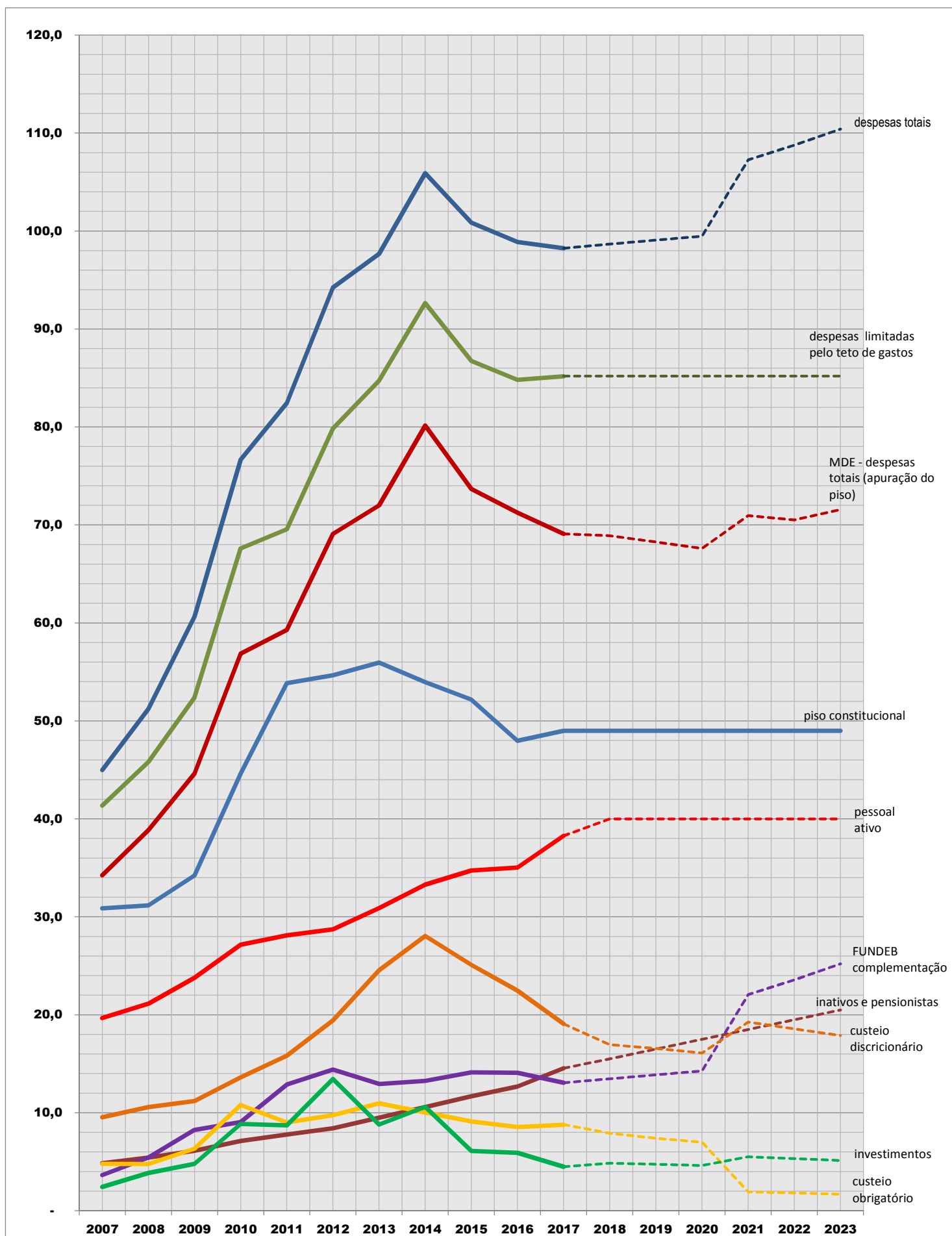
Valores constantes
 em R\$ bilhão (base 2017)
 corrigidos pelo IPCA



Fonte: Siafi. Valores pagos no exercício, inclusive restos a pagar. Elaboração própria.

G31. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
 EVOLUÇÃO E PROJEÇÃO DE DESPESAS PRIMÁRIAS
 CENÁRIO OTIMISTA

Valores constantes
 em R\$ bilhão (base 2017)
 corrigidos pelo IPCA



Fonte: Siafi. Valores pagos no exercício, inclusive restos a pagar. Elaboração própria.

T6. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: EVOLUÇÃO E PROJEÇÃO DE DESPESAS PRIMÁRIAS (valores em R\$ bilhão)
CENÁRIO PESSIMISTA

DESPESA		2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018	2.019	2.020	2.021	2.022	2.023
GND1 - ativos	A	19,7	21,1	23,8	27,2	28,1	28,7	30,9	33,3	34,7	35,0	38,3	40,0	41,7	43,5	45,2	47,0	48,8
GND1 - inativos	B	4,8	5,4	6,1	7,1	7,8	8,4	9,5	10,6	11,7	12,7	14,5	16,3	18,0	20,0	22,3	24,8	27,8
GND 3 - obrigatório FUNDEB	C	3,6	5,4	8,3	9,1	12,9	14,4	12,9	13,3	14,1	14,1	13,1	13,3	13,6	13,9	14,1	14,4	14,7
GND 3 - obrigatório demais	D	4,8	4,8	6,3	10,8	9,0	9,8	11,0	10,0	9,1	8,6	8,8	7,9	7,4	7,0	6,6	6,2	5,8
GND 3 - discricionário	E	9,5	10,6	11,2	13,6	15,8	19,4	24,5	28,1	25,1	22,5	19,1	16,6	13,7	10,4	6,9	3,1	- 2,1
GND 4	F	2,4	3,9	4,8	8,9	8,7	13,4	8,8	10,6	6,1	5,9	4,5	3,6	2,7	1,8	0,9	-	-
GND 5	G	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
TOTAL	H	45,0	51,2	60,6	76,7	82,4	94,2	97,7	105,9	100,9	98,9	98,3	97,8	97,2	96,6	96,1	95,6	95,1
despesas sujeitas ao teto de gastos	H-C	41,3	45,8	52,4	67,6	69,5	79,8	84,7	92,6	86,7	84,8	85,2	84,4	83,5	82,7	81,9	81,1	80,3
MDE - demais exclusões	I	3,4	3,2	4,1	6,3	6,3	6,7	7,1	5,9	5,6	5,1	5,5	4,9	4,4	4,0	3,5	3,0	2,6
MDE - total	H-B-0,7*C-I	34,2	38,8	44,6	56,9	59,3	69,1	72,0	80,1	73,7	71,2	69,1	67,2	65,2	62,9	60,4	57,6	54,4
MDE - piso constitucional		30,9	31,2	34,2	44,6	53,8	54,7	56,0	54,0	52,2	48,0	49,0	49,0	49,0	49,0	49,0	49,0	49,0

Fonte: Siafi. Valores constantes, corrigidos pelo IPCA (base 2017). Elaboração própria.

T7. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: EVOLUÇÃO E PROJEÇÃO DE DESPESAS PRIMÁRIAS (valores em R\$ bilhão)
CENÁRIO OTIMISTA

DESPESA		2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018	2.019	2.020	2.021	2.022	2.023
GND1 - ativos	A	19,7	21,1	23,8	27,2	28,1	28,7	30,9	33,3	34,7	35,0	38,3	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
GND1 - inativos	B	4,8	5,4	6,1	7,1	7,8	8,4	9,5	10,6	11,7	12,7	14,5	15,5	16,5	17,5	18,5	19,5	20,5
GND 3 - obrigatório FUNDEB	C	3,6	5,4	8,3	9,1	12,9	14,4	12,9	13,3	14,1	14,1	13,1	13,5	13,9	14,3	22,1	23,6	25,2
GND 3 - obrigatório demais	D	4,8	4,8	6,3	10,8	9,0	9,8	11,0	10,0	9,1	8,6	8,8	7,9	7,4	7,0	1,9	1,8	1,7
GND 3 - discricionário	E	9,5	10,6	11,2	13,6	15,8	19,4	24,5	28,1	25,1	22,5	19,1	16,9	16,6	16,1	19,3	18,6	17,9
GND 4	F	2,4	3,9	4,8	8,9	8,7	13,4	8,8	10,6	6,1	5,9	4,5	4,9	4,7	4,6	5,5	5,3	5,1
GND 5	G	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
TOTAL	H	45,0	51,2	60,6	76,7	82,4	94,2	97,7	105,9	100,9	98,9	98,3	98,7	99,1	99,6	107,3	108,8	110,5
despesas sujeitas ao teto de gastos	H-C	41,3	45,8	52,4	67,6	69,5	79,8	84,7	92,6	86,7	84,8	85,2	85,2	85,2	85,2	85,2	85,2	85,2
MDE - demais exclusões	I	3,4	3,2	4,1	6,3	6,3	6,7	7,1	5,9	5,6	5,1	5,5	4,9	4,7	4,4	2,4	2,3	0,8
MDE - total	H-B-0,7*C-I	34,2	38,8	44,6	56,9	59,3	69,1	72,0	80,1	73,7	71,2	69,1	68,9	68,3	67,6	71,0	70,5	71,6
MDE - piso constitucional		30,9	31,2	34,2	44,6	53,8	54,7	56,0	54,0	52,2	48,0	49,0	49,0	49,0	49,0	49,0	49,0	49,0

Fonte: Siafi. Valores constantes, corrigidos pelo IPCA (base 2017). Elaboração própria.