



Informativo Conjunto nº 1/2022 - Conof/CD e Conorf/SF¹
Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023
Cenário Social: Educação

1. O PLDO 2023, o Plano Nacional de Educação e o Plano Plurianual

Conforme estabelece o art. 214 da Constituição, cabe ao Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024² “definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas”. Assim, o PNE deveria ser o principal instrumento balizador das políticas públicas em educação.

Quanto à execução do PNE, merecem destaque as estratégias 20.6 (implantação do Custo Aluno-Qualidade Inicial - CAQi) e 20.8 (definição do Custo Aluno-Qualidade - CAQ)³. Nos termos da EC nº 108/2020, o CAQ será referência para o padrão mínimo de qualidade de que trata o art. 211, § 1º, da Constituição, na forma disposta em lei complementar.

A mencionada lei instituirá o Sistema Nacional de Educação, relevante proposição em tramitação no Congresso Nacional⁴, que fixará normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas políticas, nos programas e nas ações educacionais, em regime de colaboração, nos termos do inciso V do caput e do parágrafo único do art. 23, do art. 211 e do art. 214 da Constituição Federal.

Vale apontar que o art. 10 do PNE preconiza a elaboração das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) de modo a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE a fim de viabilizar sua plena execução.

¹ Conof/CD: Claudio Tanno e Marcos Mendlovitz. Conorf/SF: Murilo Carvalho e Juci Melim Junior.

² Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

³ Segundo o PNE, a implantação do CAQi deveria ter ocorrido em 2016, o qual seria progressivamente reajustado até a implementação plena do CAQ, em 2017. O financiamento do CAQi deverá ser calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, de modo que o investimento mínimo por aluno ao ano, em cada etapa e modalidade da educação básica pública, garanta padrão mínimo de qualidade do ensino, sendo progressivamente reajustado até a implementação plena do CAQ. Caberá à União, conforme disposto no PNE, a complementação de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.

⁴ PLP 235/2019, aprovado pelo Senado Federal e em apreciação na Câmara dos Deputados.



No campo da educação, a dedicação prioritária à qualidade da educação básica, especialmente a educação infantil, e à preparação para o mercado de trabalho são diretrizes do PPA 2020-2023⁵.

O PLDO 2023, em seu art. 4º, estabelece como prioridade e meta da administração pública federal a agenda transversal e multissetorial da primeira infância, priorização essa não prevista na LDO 2022.

2. Piso constitucional, despesas com educação e Teto de Gastos

O exercício financeiro de 2017 foi o primeiro cujas despesas realizadas foram limitadas segundo regras estabelecidas pelo Novo Regime Fiscal (EC nº 95/2016). Nos termos da mencionada EC, o limite individualizado para o Poder Executivo, durante vinte exercícios financeiros, é a despesa primária paga no exercício de 2016 (inclui os restos a pagar pagos e as demais operações que afetam o resultado primário), corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por outro índice que vier a substituí-lo⁶.

A série histórica de pagamentos, segundo critério estabelecido pela limitação constitucional, é apresentada para a totalidade de despesas do órgão orçamentário 26000 Ministério da Educação⁷.

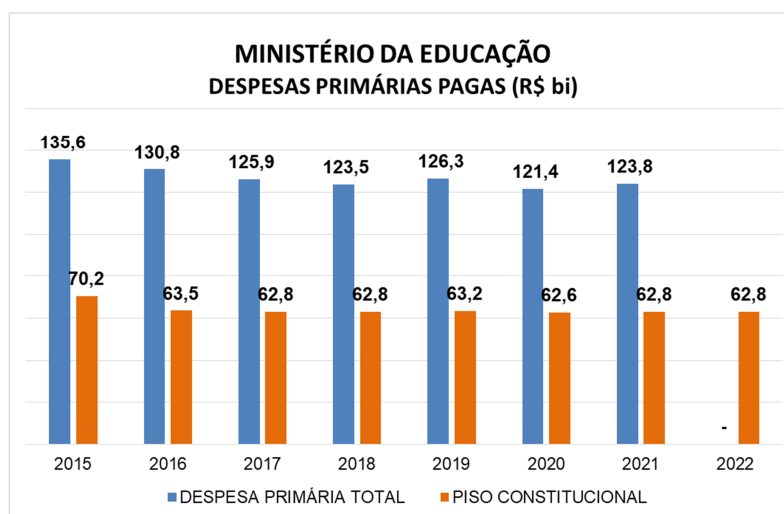
⁵ Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, art. 3º, inciso X.

⁶ A correção anual dos valores pela variação do IPCA segue o seguinte critério: a) até 2020, pela variação do índice acumulada no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária; e b) a partir de 2021, pela variação acumulada no exercício imediatamente anterior a que se refere a lei orçamentária (EC nº 113/2021).

⁷ Inclui complementação da União ao FUNDEB, despesa excluída do teto de gastos, e não considera despesas do órgão/UO 74000/74902 – Operações Oficiais de Crédito/ Recursos sob a Supervisão do Fundo de Financiamento Estudantil FIES, de natureza preponderantemente financeira.



Total de despesas primárias pagas pelo Ministério da Educação



Fonte: Siafi. Despesas corrigidas pelo IPCA.
Base 2022. Inclui restos a pagar de exercícios anteriores.

Após contínua redução no período 2015-2018, os pagamentos realizados em 2021 retomam o patamar de 2018. O piso constitucional das aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino, segundo regra estabelecida pela EC nº 95/2016, com alteração da EC nº 113/2021, corresponde a R\$ 62,6 bilhões em 2022.

Apesar de possuírem critérios de apuração distintos, o piso corresponde aproximadamente à metade das despesas primárias totais realizadas pelo MEC no período e, portanto, não tem assegurado os níveis de execução de despesas anteriores à limitação de gastos.

O Novo Regime Fiscal imposto pela EC nº 95/2016 – ao estabelecer limite global individualizado para o Poder Executivo – obriga que o aumento real de recursos de uma área implique a necessária redução real de outras, o que evidencia as prioridades orçamentárias em cada exercício financeiro.

Na perspectiva de despesas executadas nos estritos termos da EC nº 95/2016⁸ e apuradas pela Secretaria do Tesouro Nacional⁹, a série de pagamentos da

⁸ ADCT, art. 107: § 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;

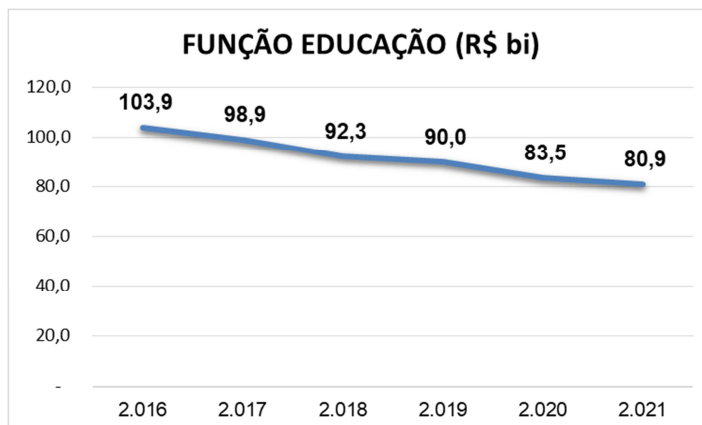
II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

⁹ <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-do-teto-de-gastos>



Função Orçamentária 12 - Educação demonstra queda contínua nas despesas com educação, com redução de R\$ 23,0 bilhões (-22,1%), comparando-se o ano de referência para limitação de despesas e o último exercício financeiro de apuração.

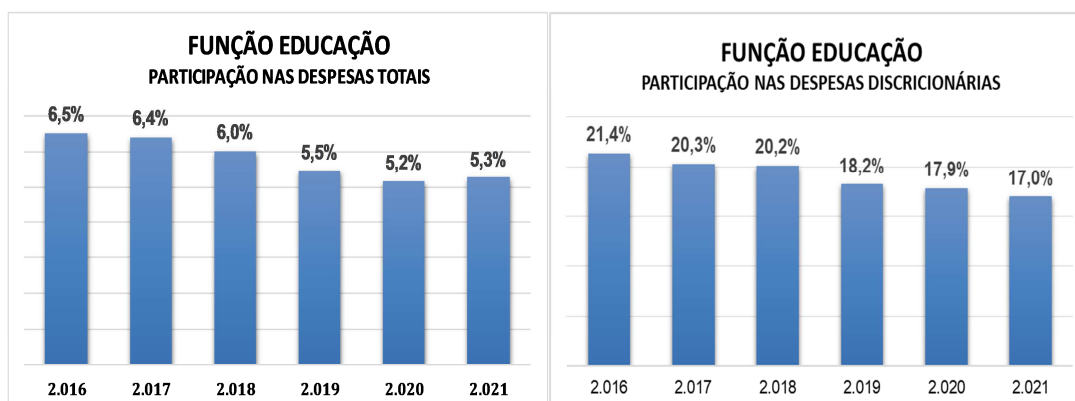
Função Educação: despesas primárias pagas



Fonte: Painel do Teto de Gasto. Secretaria do Tesouro Nacional.
Despesas corrigidas pelo IPCA. Base 2022.

Tomando-se como referência as despesas pagas em 2016, a Função Educação teria acumulado, nos demais cinco anos de vigência do Novo Regime Fiscal, redução de R\$ 74,0 bilhões, remanejados para outras áreas. Esse contexto pode ser mais bem visualizado quando se confronta sua evolução na participação relativa em relação ao gasto primário total do Poder Executivo.

Função Educação: participação nas despesas totais e discricionárias



Fonte: Painel do Teto de Gasto. Secretaria do Tesouro Nacional.

Mesma tendência observa-se na participação da Função Educação no total das despesas discricionárias do Poder Executivo. A execução dessas despesas, consideradas de livre alocação, após sistemática imposta pelo Teto de Gastos, reforça



a constatação de que as políticas educacionais perderam espaço no período analisado.

A tendência de compressão das despesas discricionárias, segundo projeções constantes do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2023, deverá se manter: as despesas discricionárias totais do Poder Executivo serão reduzidas de R\$ 131,3 bilhões, em 2022, para R\$ 108,2 bilhões, em 2023, R\$ 93,8 bilhões, em 2024, e R\$ 76,7 bilhões, em 2025.

3. Novo Fundeb

A aprovação do Novo Fundeb, por meio da EC nº 108/2020, mais redistributivo e com maior participação da União¹⁰ – em face da elevação da complementação, anteriormente fixada em 10% das receitas totais dos fundos, para 12% em 2021, 15% em 2022 e 17% em 2023 –, representa um alento na tentativa de suprir as carências educacionais existentes, materializadas nas metas, ainda distantes de serem cumpridas, do Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Para 2022, a lei orçamentária prevê dotações totais de R\$ 30,1 bilhões destinadas à complementação da União ao Fundeb. Para 2023, considerando-se a projeção de crescimento real do PIB, estima-se que a complementação atinja R\$ 35,0 bilhões, dos quais R\$ 33,4 bilhões são destinados à equalização das condições de financiamento das redes de ensino e, de forma inédita, R\$ 1,6 bilhão distribuído segundo indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.

Brasília, 28 de abril de 2022.

¹⁰ A complementação da União ao Fundeb está excluída do cômputo das despesas primárias limitadas pela EC nº 95/2016.