

Dez por cento do PIB na educação pública: cálculo de apuração dos gastos e avaliação dos bancos de dados



Ten Percent of GDP on Public Education: a calculation of expenditures and an assessment of databases

Recebido 19-mar-15 **Aceito** 27-mar-15

James Giacomoni jamesgiacomoni@gmail.com
Universidade de Brasília. Brasília, Brasil.

Resumo O II Plano Nacional de Educação, de vigência decenal, aprovado em junho de 2014, fixa como meta para o final do plano, aplicações na educação pública da ordem de 10% do Produto Interno Bruto. O objetivo principal da pesquisa é investigar se os sistemas de informações e os dados disponíveis, assim como as práticas de classificação dos gastos públicos, são suficientemente precisos para que o cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação possa ser efetivamente programado e medido. A confiabilidade dos sistemas de dados foi testada mediante a realização de um exercício de cálculo do total das aplicações do setor público – gastos em Educação pública por parte de todos os entes da Federação – no exercício de 2013. De acordo com os resultados do exercício, o percentual das aplicações em 2013, como proporção do PIB, alcançou 5,15%, percentual praticamente igual ao de 2007 e menor em 1% ao de 2011, divulgados como dados oficiais no *site* do INEP/MEC. A conclusão do estudo recomenda que o dado obtido na pesquisa seja visto com cautela em face de algumas limitações, dentre elas: (i) o montante das despesas empenhadas tende a ser superestimado já que despesas, por alguma razão, serão anuladas no exercício seguinte; (ii) não foi possível calcular os montantes que os estados classificaram em Educação e transferiram aos municípios onde a aplicação dos fundos igualmente foi apropriada em Educação, resultando em valores superestimados pela dupla contagem. Por outro lado, o menor número de municípios considerado na pesquisa – 5.089 no universo de 5.570 municípios brasileiros – significou montantes aplicados

subestimados; (iii) a ausência de descritores, especialmente, no caso das subfunções, favorece as dúvidas sobre o exato alcance e conteúdo de cada rubrica; e (iv) a sistemática de registro de despesas com base no empenho prévio em dotações orçamentárias embute o risco de que apropriações sejam realizadas em dotações inadequadas.

Palavras-chave Plano Nacional de Educação, sistema de informações orçamentárias, gastos em educação pública.

Abstract *The II National Education Plan, a ten-year plan approved in June 2014, sets a spending target of 10% of Gross Domestic Product on public education. The main objective of this research is to investigate whether the information systems and the data available, as well as public spending rating practices are accurate enough to plan and measure the fulfillment of the PNE goal. The reliability of the data systems was tested by conducting a total calculation of the performance of applications in the public sector – spending on public education by all members of the Federation – in the year 2013. According to the results of the exercise, the percentage of applications in 2013, as a proportion of GDP reached 5.15%, a percentage virtually unchanged from 2007 and 1% less than in 2011, released as official data on the Ministry of Education site. The conclusion of the study notes that the data obtained in the research may face some limitations, such as: (i) the amount of committed expenditure tends to be overestimated because expenses, for some reason, will be canceled the following year; (ii) it was not possible to calculate the amounts that states transferred to the municipalities, where the implementation of the funds was also appropriated in Education, resulting in overestimated values for double counting. On the other hand, the lowest number of municipalities considered in the survey – 5,089 in the universe of 5,570 municipalities – meant underestimated amounts applied; (iii) there was an absence of descriptors, especially in the case of subfunctions, which raises doubts about the exact scope and content of each item; and (iv) the systematic expense record based on the prior obligation to budgetary allocations embeds the risk that registries be made in inadequate appropriations.*

Key-words *National Education Plan, budget information system, spending on public education.*

Introdução

O II Plano Nacional de Educação (II PNE) – aprovado pela Lei nº 13.005, de 25-6-2014 – apresenta estratégias, diretrizes e metas para a educação pública de todos os níveis nos próximos dez anos. Em resposta à mobilização das entidades de defesa da educação pública e objeto de demoradas discussões nas duas Casas do Congresso Nacional, a meta 20 do Plano “amplia o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB)

do País no quinto ano de vigência da lei do PNE e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio”.¹

A meta 20 do PNE pode ser analisada segundo diferentes prismas. Neste artigo, deixa-se de lado questões sobre a real necessidade de aplicar em Educação o montante estabelecido ou sobre a viabilidade de mobilizar-se tal volume de recursos nos períodos considerados no plano ou, ainda, sobre que parcela caberá a cada ente da Federação para o cumprimento da meta. A presente pesquisa investiga se os sistemas de informações e os dados disponíveis são suficientemente confiáveis para que o alcance da meta do PNE possa ser efetivamente programado e medido. Há duas indagações principais a serem respondidas por esses sistemas de informações. Primeira: presentemente, qual é o montante das aplicações totais dos entes da Federação na Educação pública e a correspondente proporção do PIB? Segunda: é possível garantir que as aplicações demonstradas pelos sistemas de informações são efetivamente realizadas na Educação pública?

A meta em apreciação é representada por meio de valores quantitativos, apuráveis em sistemas informatizados disponíveis, o que pode indicar ser tarefa simples o acompanhamento e a avaliação do cumprimento da meta. Na realidade, quando se trata de medir os gastos públicos segundo as finalidades, como é o caso aqui, há uma série de aspectos importantes que não devem ser ignorados. Neste artigo, pretende-se apontar e caracterizar algumas dessas questões. As principais são as seguintes:

1. Estão disponíveis em *sites* e documentos oficiais uma série de dados sobre os gastos públicos em educação, os quais são reproduzidos em documentos de organismos internacionais. No artigo, faz-se o cálculo do montante das aplicações em Educação pública no exercício de 2013 com dupla finalidade: (i) comparar o dado obtido com aqueles publicados; e (ii) testar a metodologia e a qualidade das informações disponibilizadas nos bancos de dados sobre a execução orçamentária dos entes do setor público.
2. Os gastos públicos em educação são apurados com base na classificação funcional presente nos orçamentos de todos os entes da Federação. Ao lado das despesas nas subfunções típicas da educação – educação infantil, fundamental, superior, etc. – há, também, as despesas classificáveis em outras subfunções – administração, informática, etc. A pesquisa possibilitará avaliar, ainda que em caráter preliminar, se o classificador funcional é bem utilizado de maneira a bem representar o montante das aplicações na Educação pública.
3. Em outra de suas classificações de despesa, a lei orçamentária apresenta os programas e suas ações, sendo que cada uma destas é enquadrada numa subfunção e numa função. De-

1 A expressão “investimento público” utilizada no PNE deve ser entendida como o total das aplicações ou despesas públicas em Educação. Na nomenclatura orçamentária, o termo investimento é empregado apenas no sentido econômico, ou seja, formação de capital fixo. Assim, como categoria de gastos, investimentos são as obras e as aquisições de equipamentos e materiais permanentes.

pendendo da forma como a programação de ações é estabelecida na lei orçamentária, poderá ocorrer dificuldades para o correto enquadramento dos gastos, já que estes, quando realizados, deverão ser apropriados sempre numa ação existente. Na hipótese de uma programação deficiente, com omissões importantes que impeçam a correta classificação dos gastos nas subfunções apropriadas, as estatísticas decorrentes serão falhas.

4. O classificador funcional em vigor apresenta uma limitação importante que é a ausência de um descritor de cada uma das funções e das subfunções. No caso da presente pesquisa, a falta dos descritores representa o risco de que ocorra com frequência diferentes interpretações sobre o enquadramento das despesas nas ações e, assim, nas subfunções da função Educação. Deve-se ter claro que além dos técnicos da área federal, um enorme número de técnicos e servidores dos estados e dos municípios se envolvem com a elaboração dos orçamentos todos os anos.

Afora esta Introdução, o artigo está organizado em quatro seções. A primeira apresenta as bases legais do financiamento da educação pública no Brasil, representadas (i) pela vinculação de parcelas da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE); (ii) pelo mecanismo do Fundef e seu sucessor, o Fundeb e (iii) pela meta 20 do Plano Nacional de Educação. Na segunda seção, são demonstrados dados oficiais sobre os gastos na educação pública em proporção do PIB no Brasil e em diversos países da OCDE. A terceira seção apresenta o exercício de apuração dos gastos na Educação pública, em 2013, por parte das União, estados, Distrito Federal e municípios. A quarta seção é dedicada à conclusão.

Marco legal dos gastos em educação

Vinculação de Recursos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

No Brasil, há uma velha tradição de, mediante lei, vincular parcelas da receita orçamentária no financiamento de determinadas políticas públicas. O pressuposto de tal mecanismo é garantir um fluxo estável de recursos para a área beneficiada, favorecendo o planejamento e o alcance de objetivos e metas.

A área da educação é um exemplo clássico dessa prática. A Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada em 1921, no Rio de Janeiro, constitui-se em movimento pioneiro em defesa da vinculação de recursos (Martins, 2004). A Constituição de 1934 inaugurou a prática ao estabelecer o compromisso de a União e os municípios aplicarem pelo menos dez por cento, e os estados e o Distrito Federal vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. A regra, deixada de lado pela Constituição de 1937, retornou na Constituição de 1946, que restabeleceu o piso da Constituição de 1934 para a União e estados e aumentou o

percentual a cargo dos municípios para vinte por cento. A Constituição de 1946 alterou a expressão “manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos” para “manutenção e desenvolvimento do ensino” (MDE), empregada até hoje.²

Com base na antiga Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 4.024, de 1961 – o percentual mínimo de aplicação em MDE por parte do governo federal passou de dez para doze por cento mantidos os vinte por cento para os estados, DF e municípios, sempre sobre a receita resultante de impostos.³ As versões originais das Constituições do período militar – Constituição de 1967 e a Emenda nº1, de 1969 –, desobrigaram a União e os estados de compromissar parcela da receita para a educação, mantendo a exigência apenas para os municípios na ordem de pelo menos vinte por cento da receita tributária – não apenas de impostos.⁴ Se, por um lado, as novas disposições proporcionaram o aumento das aplicações municipais no setor, por outro a desvinculação dos recursos da União e dos estados foi interpretada como um desastre para a educação (MARTINS, 2004).

Após a tentativa inicial realizada em 1976, o então senador João Calmon, com o apoio de segmentos sociais vinculados à educação, conseguiu, em 1983, a aprovação de emenda constitucional estabelecendo a obrigatoriedade, por parte da União, de aplicar no mínimo treze por cento da receita de impostos e, por parte dos estados e municípios, vinte e cinco por cento, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Longa discussão a respeito da aplicação automática ou não da Emenda fez com que a medida só entrasse em vigor após a regulamentação, em 1986.⁵

A Constituição em vigor manteve a regra anterior para os estados, DF e municípios (25%) e para a União aumentou o percentual mínimo de aplicação em MDE de 13% para 18%.⁶ Na adaptação à nova Constituição, a maior parte dos estados manteve a exigência de aplicação dos 25% em MDE, enquanto outros ampliaram esse percentual para 30% e até mesmo para 35%.⁷

No bojo das medidas que implantaram o novo padrão monetário em 1994, o Governo Federal criou o Fundo Social de Emergência (FSE), logo substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Renovado periodicamente por meio de emendas constitucionais, o mecanismo recebe hoje a denominação de Desvinculação das Receitas da União (DRU). Com a finalidade de flexibilizar o uso dos recursos orçamentários, o FSE/FEF/DRU desvincula, em até 20%, o produto da arrecadação de impostos e contribuições vinculados à realização de determinadas despesas, no reconhecimento de que o elevado nível de afetação das receitas era empecilho para a adequada gestão financeira.

2 Constituição de 1934: art. 156. Constituição de 1946: art. 169.

3 Lei nº 4.024, de 20-12-1961: art. 92, *caput*.

4 Emenda Constitucional nº1, de 1969: art. 59, *caput*.

5 Emenda Constitucional nº 24, de 1983, que incluiu o § 4º no art. 176, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

6 Constituição de 1988: art. 212, *caput*.

7 As Constituições Estaduais de Goiás, Mato Grosso do Sul, Piauí e São Paulo fixaram o percentual mínimo de aplicação em MDE em 30% e as de Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro em 35% (OLIVEIRA e CATANI, 1993, p. 34, citado por MARTINS, 2004).

A vinculação estabelecida na Constituição para aplicação em educação era uma das atingidas pela regra da desvinculação de até 20%. Nesse sentido, o Governo Federal ficava obrigado a aplicar em MDE, não mais os 20% da receita de impostos, e sim, 14,4%. Não há cálculos precisos disponíveis sobre os montantes de recursos que deixavam a cada ano de ser aplicados em MDE por força da desvinculação. Durante vários anos, setores e grupos vinculados à educação e que lutavam por mais recursos para o setor fizeram pressão junto ao Governo Federal e aos parlamentares no sentido de retirar dos efeitos da DRU a parcela da receita de impostos que, nos termos do art. 212 da Constituição, deve ser aplicada em MDE. Esse pleito acabou sendo atendido por meio da Emenda Constitucional nº 59, de 11-11-2009.

Quando a lei estabelece gastos mínimos em determinadas finalidades, que é o caso das vinculações de receita, cria-se um desafio para as áreas de controle e fiscalização que vigiam o cumprimento da lei. É claro que não se trata de fiscalizar apenas o montante a ser aplicado, mas, também, se as aplicações estão sendo feitas nas finalidades corretas. No presente caso, ao longo do tempo, foram frequentes as reclamações quanto à comprovação indevida de despesas em MDE. Dos tribunais de contas que fiscalizavam União, estados, DF e municípios não se podia esperar entendimento comum a propósito do que é, ou não é, despesa de “manutenção e desenvolvimento do ensino”. As dúvidas principais foram finalmente esclarecidas com a entrada em vigor da nova lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.⁸ Em dois artigos, a Lei apresenta detalhadamente exemplos de despesas que devem, e não devem, ser apropriadas em MDE.

Fundef e Fundeb

Com a entrada em vigor, a partir de 1998, dos Fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), o país passou a contar com um mecanismo engenhoso que promovia internamente em cada estado uma redistribuição dos recursos destinados ao nível de ensino fundamental em função do número de alunos da rede estadual e de cada rede municipal.⁹

Instituído no âmbito de cada um dos estados e do Distrito Federal, o Fundo era composto por 15% (quinze por cento): (i) da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), devida ao Distrito Federal, aos estados e aos municípios; (ii) do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM); (iii) da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) devida aos estados e ao Distrito Federal. Incluía-se na base de cálculo do valor a que se refere o item (i) o montante de recursos financeiros transferidos, em moeda, pela União

8 Lei nº 9.394, de 20-12-996: arts 70 e 71.

9 Normas principais do Fundef: Emenda Constitucional nº 14, de 13-9-1996; Lei nº 9.424, de 24-12-1996; e Decreto nº 2.264, de 27-6-1997.

aos estados, Distrito Federal e municípios a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações.

A distribuição dos recursos, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, dava-se entre o governo estadual e os governos municipais e entre estes, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental. A distribuição considerava, ainda, a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes: (i) 1ª a 4ª séries; (ii) 5ª a 8ª séries; (iii) estabelecimentos de ensino especial; e (iv) escolas rurais.

Computadas as receitas de todos os fundos e o número total de alunos, calculava-se o valor mínimo nacional por aluno. Aos fundos, nos quais o valor mínimo por aluno ficava abaixo do valor mínimo nacional, era garantida uma complementação com recursos do orçamento federal.

Na ótica do presente artigo, que foca a questão dos recursos financeiros para a educação pública, o mecanismo do Fundef pode ser visto como uma política importante voltada para o ensino fundamental por duas razões principais: (i) promoveu redistribuição de recursos financeiros no âmbito de cada estado, minimizando, assim, ineficiências alocativas; e (ii) por meio da complementação, forçou o Governo Federal a apoiar financeiramente os estados e municípios com maiores limitações orçamentárias. Adicionalmente, outro mérito do fundo foi ter prazo de vigência – dez anos –, o que obrigou o Governo Federal e o Congresso Nacional, em 2006, a posicionar-se quanto a continuidade do mecanismo.

Entidades de defesa da educação pública, associações de professores, conselhos de secretários de educação, entre outros grupos, passaram a discutir as alternativas de sucessão do Fundef, sensibilizando as autoridades do Poder Executivo e os parlamentares. A solução encontrada foi ampliar o alcance da ação dos fundos em cada estado para toda a educação básica. Criaram-se, assim, os Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de implantação progressiva em três anos e com vigência até 31-12-2020.¹⁰

Com a entrada de outros níveis de educação – infantil (creche e pré-escola) e ensino médio –, maiores recursos passaram a ser necessários para a formação dos fundos. Aumentaram para 20% os 15% das fontes originais do Fundef, e os estados, DF e municípios contribuem agora com 20% dos Impostos sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) e Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e sobre a quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios.

Com a adoção de novas regras no Fundeb, o valor a ser complementado pela União cresceu substancialmente, passando a corresponder a 10% do montante total dos fundos a partir do quarto ano

10 Normas principais do Fundeb: Emenda Constitucional nº 53, de 19-12-2006; Lei nº 11.494, de 26-6-2007; e Decreto nº 6.253, de 13-11-2007.

de seu funcionamento. No exercício de 2013, o montante total dos recursos dos fundos estaduais alcançou a soma de R\$ 116,6 bilhões, dos quais R\$ 9,3 bilhões de origem na complementação da União. No Projeto de Lei Orçamentária da União para 2015, o valor da complementação soma R\$ 12,6 bilhões, que serão distribuídos, proporcionalmente, aos Fundeb's estaduais que ostentam os menores valores por aluno. Com a complementação na ordem de 10% do total dos fundos, estes deverão totalizar R\$ 126 bilhões.

Com o objetivo de comprometer a União com a aplicação de maiores recursos na educação, as normas do Fundeb autorizam que apenas o correspondente a 30% do montante anual da complementação da União ao Fundeb pode ser considerado no cômputo dos 18% da receita de impostos que a União deve aplicar em MDE, conforme determinado no art. 212 da Constituição Federal.

O Plano Nacional de Educação e os 10% do PIB

No marco legal que trata de fontes de recursos para a educação, a disposição mais recente é a estabelecida na meta 20 do PNE: os entes da Federação devem mobilizar recursos financeiros para a aplicação na educação pública na ordem de no mínimo 7% do PIB na metade da vigência do plano, ou seja, em 2019, e de no mínimo 10% do PIB ao final da vigência do Plano, em 2024.

Dos três mecanismos mobilizadores de recursos financeiros para a educação descritos nesta seção, os dois primeiros – a vinculação da receita de impostos estabelecida no art. 212 da Constituição Federal e as subvinculações que caracterizaram o Fundef e que caracterizam agora do Fundeb – se constituem em fórmulas testadas que funcionam razoavelmente bem. Os casos em que há descumprimento dos valores mínimos a serem aplicados em ações de educação têm sido identificados pelos mecanismos fiscalizadores e não são suficientes para colocar em dúvida o acerto dessas políticas. Por seu turno, o cumprimento da meta 20 do PNE dependerá, em primeiro lugar, das condições que se colocarão ao longo do período considerado. Mesmo assim, é possível, desde já, chamar a atenção para alguns aspectos que não devem ser deixados de lado, pois servem para caracterizar a complexidade desse desafio. É o que se pretende demonstrar na continuidade deste trabalho.

A próxima seção é dedicada à apresentação dos dados disponíveis sobre os gastos públicos em educação no Brasil e em outros países.

Gastos em educação pública como proporção do PIB

No Brasil, dados estatísticos sobre educação são principalmente disponibilizados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), órgão do Ministério da Educação. Os dados da Tabela 1, retirados do *site* do Instituto, apresentam, em percentuais em relação ao PIB, os gastos públicos realizados pela União, estados, DF e municípios nos vários níveis de ensino no período de 2000 a 2011.

Tabela 1 - Brasil: gasto público em todos os níveis da educação pública como proporção do PIB (2000-2011)

Ano	Percentual do Gasto Público Total em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
De 1ª a 4ª séries ou anos iniciais	De 5ª a 8ª séries ou anos finais						
2000	4,7	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2001	4,8	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9
2002	4,8	3,8	0,4	1,7	1,3	0,5	1,0
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2004	4,5	3,6	0,4	1,5	1,3	0,5	0,8
2005	4,5	3,7	0,4	1,5	1,3	0,5	0,9
2006	5,0	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	4,3	0,4	1,6	1,5	0,7	0,8
2008	5,5	4,6	0,4	1,7	1,7	0,8	0,9
2009	5,7	4,8	0,4	1,9	1,8	0,8	0,9
2010	5,8	4,9	0,4	1,8	1,7	0,9	0,9
2011	6,1	5,0	0,5	1,8	1,7	1,1	1,0

Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela DEED/Inep.

O percentual total das aplicações é decomposto nos níveis de ensino – infantil, fundamental, médio e superior – e nos anos iniciais e finais do ensino fundamental. Apesar de essa separação ser uma tentativa meritória, os dados resultantes carecem de fidedignidade quando se relacionam à educação básica. Esta é oferecida em estabelecimentos de ensino onde as despesas são realizadas sem a separação por níveis. Os professores, por exemplo, que representam a parte principal dos custos na educação, estão envolvidos em mais de um nível de ensino. Deve ser por essa razão que na Tabela são apresentados os percentuais para a educação básica, que representa a soma dos dados dos níveis infantil, fundamental e médio. A separação entre o dado da educação básica e do ensino superior, por outro lado, é viável por ser o ensino terciário tarefa de autarquias e fundações independentes.

Comparando-se os anos de 2011 e 2000, o percentual de crescimento das aplicações em todos os níveis foi da ordem de 30%; na educação básica, 35%; e no ensino superior, 11%. No caso da educação básica, com reflexo no total de todos os níveis, o crescimento expressivo deu-se entre 2011 (5,0%) e 2005 (3,7%), provavelmente, como resultado do crescimento da receita de impostos, consequentemente, das parcelas vinculadas; da entrada em operação do Fundeb, este com maiores recursos subvinculados; e com o crescimento da complementação da União.

Em algumas notas, o Inep apresenta esclarecimentos quanto aos critérios utilizados nos levantamentos, cabendo aqui destacar os seguintes:

- Grupos de Natureza de Despesa (GND) considerados nos cálculos: Pessoal Ativo e Encargos Sociais (inclusive, a estimativa para complemento da aposentadoria futura do pessoal ativo), Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras;
- Estão computados os gastos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e transferências correntes e de capital ao setor privado;
- Não estão incluídas as despesas com aposentadorias e reformas; pensões; juros e encargos da dívida; e amortizações da dívida da área educacional;
- A educação superior corresponde aos cursos superiores em tecnologia, demais cursos de graduação (exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação *stricto sensu* – mestrado, mestrado profissional e doutorado (excetuando-se as especializações *lato sensu*);
- Para os anos de 2000 a 2003, estão contabilizados na área educacional, os valores despendidos pelo governo federal para o Programa Bolsa-Escola;
- Entre os anos de 2000 e 2005: para os dados estaduais, foi utilizada como fonte de informações um trabalho técnico realizado pelo Inep diretamente dos balanços financeiros de cada estado; para os dados municipais do mesmo período, utilizou-se uma metodologia baseada no percentual mínimo de aplicação de cada município, definido pela legislação vigente;
- A partir de 2006, utilizaram-se como fontes de dados estaduais e municipais, o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação (Siope), administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- Os dados da União foram coletados do Sistema Integrado de Administração Financeira – (Siafi) para todos os anos.

Dados relativos, como é o caso do percentual do gasto público em educação em proporção do PIB, adquirem maior significado quando comparados com medidas equivalentes de outros países. A Tabela 2 apresenta, para uma seleção de países, o mesmo indicador em apreciação neste trabalho.¹¹ Os dados estão publicados na última edição do documento *Education at a Glance*, anualmente publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2014).

No documento da OCDE, há percentuais para a educação infantil – denominada educação pré-primária no documento – e para os demais níveis do ensino básico – compreendendo a educação primária, secundária e pós-secundária não terciária. Na Tabela 2 optou-se por reunir todos esses

11 Na tabela do documento da OCDE, de onde foram obtidos os dados utilizados na Tabela 2 deste artigo, estão relacionados os percentuais de aplicações em educação de 34 países-membros da OCDE e de 10 países-*partners*, dentre eles, o Brasil. No caso de 11 países, os dados estão indisponíveis, no todo ou em parte. Ver OCDE (2014, p. 232). A seleção de países da Tabela 2 do artigo é arbitrária, compreendendo alguns países desenvolvidos, assim como, emergentes.

níveis sob o rótulo consagrado no Brasil de educação básica. Como apontado anteriormente, em grande parte dos casos a oferta dos vários níveis da educação básica ocorre no mesmo estabelecimento, com despesas tratadas de maneira centralizada. A separação das despesas com a educação superior é viável, pois, quase sempre, os estabelecimentos são distintos.

Tabela 2 - Países selecionados: gasto público em todos os níveis da educação pública como proporção do PIB (2011) (Em %)

Países	Educação básica	Ensino superior	Total
Países da OECD			
Alemanha	3,3	1,1	4,4
Austrália	3,6	0,7	4,3
Canadá	3,6	1,6	5,2
Chile	3,5	0,8	4,3
Espanha	3,6	1,0	4,7
Estados Unidos	3,7	0,9	4,7
França	4,4	1,3	5,6
Itália	3,4	0,8	4,2
Japão	2,8	0,5	3,6
México	3,8	0,9	5,0
Nova Zelândia	5,3	1,0	6,3
Polônia	3,7	1,0	4,8
Reino Unido	4,7	0,9	5,6
Média OECD	4,1	1,1	5,3
Total OECD	3,7	1,0	4,8
Outros países			
Argentina	5,0	1,2	6,2
Brasil	4,9	0,9	5,9
Colômbia	3,5	0,9	4,3
Rússia	2,7	0,9	3,9

Fonte: OCDE (2014).

Considerado o percentual relativo ao gasto total, Nova Zelândia apresenta a maior proporção (6,3%), seguida da Argentina (6,2%) e do Brasil (5,9%). No caso de países não apresentados na Tabela 2, destacam-se a Dinamarca (7,5%), Noruega (7,3%), Islândia (6,9%), Bélgica (6,4%) e Finlândia (6,3%). Por duas razões principais, não é recomendável tirar conclusões definitivas sobre esses dados. Em primeiro lugar, há os países em que o gasto privado em educação é elevado, o que pode induzir a um gasto público menor. Exemplos de países com percentuais elevados de gastos privados: Coreia (2,8%); Chile (2,6%); e Estados Unidos (2,2%). Infelizmente, no caso brasileiro, em que o gasto privado é provavelmente também elevado, não há dados disponíveis no documento da OCDE. Em segundo lugar, problemas metodológicos sugerem que as comparações entre os dados devem

ser relativizadas, pois não parece crível que todos os países utilizem exatamente os mesmos critérios para selecionar e apropriar os gastos em educação. É aceitável acreditar-se que, em todos os casos, os gastos principais em educação foram corretamente apropriados, mas, certamente, diferentes decisões foram consideradas frente aos gastos acessórios ou indiretos.

A temática sobre esta última questão, ou seja, o que se pode considerar como gastos com educação e os desafios metodológicos para a obtenção desses dados, estará no centro da próxima seção do artigo.

Um exercício de apuração dos gastos públicos em educação como proporção do PIB

Nos orçamentos públicos, as despesas classificadas de acordo com as suas finalidades são apuradas por meio de contas denominadas funções e subfunções. A finalidade educação é representada pela função educação e suas subfunções: educação infantil, ensino fundamental, médio, superior etc. Para Jesse Burkhead (1971, p. 149), “A classificação funcional poder ser chamada *classificação para os cidadãos*, uma vez que proporciona informações gerais sobre as operações do Governo, que podem ser apresentadas em uma espécie de *orçamento resumido*” (grifos no original).

Quando se considera apenas os gastos por função vistos como um orçamento resumido, nos termos expressos por Burkhead, parece não haver necessidade de grande precisão nesses dados. O mesmo não ocorre quando a lei estabelece como meta um montante de gasto público em determinada função. Para que a disposição legal não resulte em letra morta, a meta deverá ser perseguida pelos órgãos encarregados e fiscalizado o seu cumprimento pelos setores responsáveis: órgãos de controle interno; tribunais de contas e casas legislativas.

No caso em análise, cumprir a meta envolve um duplo desafio: o primeiro, considera o montante que os entes da Federação – União, estados, DF e municípios – devem aplicar em educação pública, calculado em proporção do PIB; o segundo, significa garantir que as aplicações sejam efetivamente realizadas na educação pública.

A seguir, o artigo traz a indicação das soluções metodológicas adotadas para o cálculo do montante aplicado em educação pública, com as devidas justificativas.

Notas Metodológicas

A meta estabelecida no II PNE deve considerar o montante de aplicações em educação pública em cada exercício. No Brasil, o sistema contábil que acompanha a execução do orçamento possibilita a apuração dos gastos, em 31 de dezembro, em cada um dos três estágios: despesas empenhadas, liquidadas ou, ainda, pagas. Despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro serão inscritas

em restos a pagar processados e não processados. No cálculo desenvolvido neste artigo, optou-se por considerar o montante das despesas empenhadas como representação do gasto anual. Essa escolha tem amparo na Lei nº 4.320, de 1964, que estabelece como despesas do exercício aquelas nele legalmente empenhadas (art. 35, II).

Tentou-se outro cálculo que considerava o conceito de despesas executadas, isto é, as despesas liquidadas mais as inscritas em restos a pagar não processados, conforme o estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais, 5ª edição, que traz orientações para a elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), válido para o exercício de 2014 (BRASIL, 2012). Não foi possível manter esse cálculo, pois, tanto no caso da União como dos estados, o total de despesas liquidadas mais restos a pagar não processados era superior ao total das despesas empenhadas. O evidente erro embutido nessa fórmula talvez tenha sido reconhecido, já que a 6ª edição do Manual, válida para o exercício de 2015, eliminou a figura da despesa executada, passando a exigir o demonstrativo com os dois estágios tradicionais: despesas empenhadas e liquidadas até 31 de dezembro (BRASIL, 2014).

Todos os entes da Federação dispendem recursos financeiros em educação pública. A maior parte das despesas é realizada diretamente pelos entes; ocorre, também, especialmente por parte da União, a transferência de recursos para os outros entes, o que obriga a adoção de cuidados especiais que evitem a dupla contagem desses recursos. Para tanto, utilizou-se os dados da classificação por Modalidade de Aplicação, uma das subclassificações da despesa segundo a natureza. Assim, no caso da União foram desconsiderados os gastos na função Educação classificados nas modalidades de aplicação 30 – Transferências aos Estados e 40 – Transferidos aos Municípios, já que esses recursos foram também classificados na função Educação por parte dos entes que receberam e aplicaram os recursos.

Os dados colhidos referem-se ao exercício de 2013 e têm origem nos seguintes sistemas de informações:

- União: sistema Siga Brasil, disponibilizado no *site* do Senado Federal, na modalidade de acesso livre; a fonte primária dos dados é o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi);
- Estados e DF: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), versão v1, vigência 31-3-2014, disponibilizado no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN);
- Municípios: Finbra, Finanças do Brasil, Dados Contábeis dos Municípios, disponibilizado no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

No caso dos estados, DF e municípios, a fonte primária dos dados são as demonstrações contábeis de final de exercício e que são encaminhadas ao Governo Federal para consolidação, por exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Especificamente quanto aos gastos na Educação, outros sistemas poderiam, em princípio, fornecer os dados primários para o exercício. A utilização das informações dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) elaborados por todos os entes e que apresentam demonstrativos das aplicações em MDE não se mostrou viável pela inexistência de dados agregados, indispensáveis especialmente no caso dos municípios. Igualmente, não foi possível aproveitar dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), igualmente, por não apresentar dados agregados e, especialmente no caso de alguns estados investigados, por trazerem resultados bastante discrepantes em relação aos do Siconfi.

Aplicações do Governo Federal

Os dados apresentados na Tabela 3 resumem as aplicações do Governo Federal na função Educação em 2013. Os valores estão agrupados, nas colunas, por modalidades de aplicação e, nas linhas, por subfunções associadas à função Educação; na parte superior da Tabela estão identificadas as subfunções típicas e, abaixo, as outras subfunções, algumas com maior proporção de gastos e as demais de maneira englobada. Como mencionado anteriormente, a identificação dos gastos por modalidades de aplicação é crucial, pois permite a identificação dos valores transferidos pela União aos demais entes, evitando-se, assim, a dupla contagem dos recursos. Mais adiante neste artigo, far-se-á a redução dos valores correspondentes às modalidades 30 e 40, pois esses valores constarão das aplicações dos governos estaduais, do DF e dos municípios.

Os valores aplicados na modalidade 50 Transferências à Instituições Privadas sem Fins Lucrativos serão considerados no cômputo dos gastos da União por se tratar de bolsas de estudo pagas aos alunos da educação profissional, apesar de o ensino não ser ofertado por estabelecimento público.

Tabela 3 - Governo Federal: gasto público nas subfunções típicas e nas outras subfunções da Educação. Aplicações diretas e transferências aos estados, DF, municípios e setor privado sem fim lucrativo (2013). Em R\$ 1,00.

Funções	Modalidades de Aplicação				Total
	90 Aplicações Diretas	30 Transf. aos Estados	40 Transf. aos Municípios	50 Transf. ao Setor Privado	
Funções típicas da Educação					
363 - Ensino Profissional	7.372.431.567	417.759.343	17.880.810	2.074.659.308	9.882.731.027
364 - Ensino Superior	24.798.324.136	122.077.447	896.727	234.670.174	25.155.968.483
365 - Educação Infantil	30.041.549	84.978.810	1.943.511.968	0	2.058.532.327
366 - Educação de Jovens e Adultos	376.907.461	66.958.045	212.909.587	0	656.775.094
368 - Educação Básica	4.266.119.226	719.537.101	2.745.485.174	47.608.960	7.778.750.461
Subtotal	36.843.823.939	1.411.310.746	4.920.684.266	2.356.938.441	45.532.757.392
Outras funções da Educação					
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	3.702.503.922	0	0	2.879.423	3.705.383.346
306 - Alimentação e Nutrição	1.081.500.366	1.122.988.866	2.416.508.171	0	4.620.997.402
694 - Serviços Financeiros	5.417.892.898	0	0	0	5.417.892.898
847 - Transferências para a Educação Básica	8.378.143	21.831.958.114	32.212.039.556	9.298.980	54.061.674.793
Outras funções	2.079.961.644	5.529.911	69.470	168.157.436	2.253.718.460
Subtotal	12.290.236.973	22.960.476.891	34.628.617.196	180.335.839	70.059.666.899
Total	49.134.060.913	24.371.787.637	39.549.301.462	2.537.274.280	115.592.424.291

Fonte: Siafi/STN. Siga Brasil/Senado Federal. Tabela elaborada pelo autor.

No caso das outras funções da Educação, tem-se, aqui, bons exemplos sobre uma das questões centrais do artigo: o que são aplicações públicas na educação pública? O demonstrativo do Governo Federal classifica em Educação R\$ 3,7 bilhões despendidos na subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial, ou seja, na operação dos hospitais universitários, provavelmente sob o argumento de que são instituições destinadas ao ensino nas carreiras de saúde. Não se deve esquecer, por outro lado, que a estrutura hospitalar universitária federal é importante prestadora de serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). De qualquer maneira, é improvável que se possa demonstrar, com base nas despesas, onde termina a atuação dessas entidades na educação e onde começa a da saúde. Frente a essa dificuldade, optou-se por manter a despesa correspondente no cálculo do gasto federal.

Nas estatísticas da OCDE são aceitas como despesas em educação aquelas denominadas acessórias, como, alimentação, transporte e habitação escolar (OECD, 2014, p. 202). Nesse sentido, estão incluídas no cálculo as aplicações na subfunção Alimentação e Nutrição, ou seja, o programa de merenda escolar, na modalidade de aplicação 90. Como observado anteriormente, quando classifi-

cadras nas modalidades 30 e 40, as aplicações são excluídas por já estarem computadas nos gastos de estados, DF e municípios.

As aplicações na subfunção Serviços Financeiros são excluídas por corresponderem aos empréstimos do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Sendo um programa em que os recursos são reembolsáveis pelos beneficiados não há como considerá-los como custo da educação.

Aplicações dos governos estaduais e DF

O gasto público em Educação por parte dos governos de cada estado e do DF em 2013 está demonstrado na Tabela 4. Fez-se novamente aqui, a separação entre os gastos nas subfunções típicas e nas outras subfunções associadas à Educação. No conjunto, os estados e o DF aplicaram R\$ 94,6 bilhões, aí incluídos os R\$ 24,4 bilhões transferidos pelo governo federal (modalidade 30).

Comparando-se os valores aplicados, estado por estado, chama à atenção a ausência de uniformidade de critérios adotados na classificação das despesas entre os dois grupos de subfunções. Considerada a média de todos os estados, 74% das aplicações foram feitas nas subfunções típicas e os restantes nas demais subfunções. Como exemplo extremado, tem-se no Estado de Sergipe, 100% das aplicações classificadas nas subfunções típicas, enquanto no Maranhão e no Mato Grosso do Sul o mesmo percentual foi de apenas 25%. Em outros estados, há uma elevada proporção de aplicações em subfunções não-típicas: Rio Grande do Norte (59,1%); Alagoas (53,4%); e Rio de Janeiro (43,4%).

O banco de dados utilizado nesta pesquisa apresenta os gastos em cada uma das subfunções típicas e, de forma englobada, os gastos nas demais subfunções. Com isso, não estão identificadas as subfunções não típicas que, em vários estados, consignam significativos gastos de Educação.

Tabela 4 - Governos Estaduais: gasto público nas subfunções típicas e nas outras subfunções da Educação (2013).

Estados	Subfunções típicas		Outras subfunções		Total
	R\$ 1,00	%	R\$ 1,00	%	R\$ 1,00
Acre	776.952.690	87,2	114.200.849	12,8	891.153.539
Alagoas	472.479.954	46,6	542.214.913	53,4	1.014.694.867
Amazonas	1.630.392.319	76,3	505.958.526	23,7	2.136.350.845
Amapá	608.824.759	68,5	279.471.753	31,5	888.296.512
Bahia	3.346.306.557	82,6	703.078.862	17,4	4.049.385.419
Ceará	2.260.009.782	91,4	212.511.046	8,6	2.472.520.829
Distrito Federal	3.644.592.337	96,0	151.555.004	4,0	3.796.147.340
Espírito Santo	1.123.430.875	86,2	180.557.011	13,8	1.303.987.886
Goiás	1.785.069.599	60,1	1.184.376.424	39,9	2.969.446.023
Maranhão	514.610.865	25,1	1.537.746.884	74,9	2.052.357.749
Minas Gerais	6.380.348.636	85,2	1.105.538.347	14,8	7.485.886.982
Mato Grosso do Sul	347.885.177	25,8	1.002.172.844	74,2	1.350.058.021
Mato Grosso	1.553.430.336	86,4	244.656.159	13,6	1.798.086.495
Pará	2.085.721.984	79,4	539.617.280	20,6	2.625.339.263
Paraíba	1.045.816.871	66,5	526.701.326	33,5	1.572.518.197
Pernambuco	2.151.852.502	78,5	590.489.337	21,5	2.742.341.838
Piauí	1.059.913.673	90,9	106.105.264	9,1	1.166.018.937
Paraná	7.129.665.945	96,6	249.305.299	3,4	7.378.971.244
Rio de Janeiro	3.420.112.044	56,6	2.621.748.256	43,4	6.041.860.300
Rio Grande do Norte	628.728.468	40,9	907.347.503	59,1	1.536.075.970
Rondônia	939.646.432	99,0	9.716.156	1,0	949.362.589
Roraima	466.277.429	81,3	107.311.615	18,7	573.589.044
Rio Grande do Sul	2.536.625.091	72,8	945.407.363	27,2	3.482.032.454
Santa Catarina	2.327.907.283	93,3	166.084.810	6,7	2.493.992.093
Sergipe	807.666.389	100,0	0	0,0	807.666.389
São Paulo	20.092.883.069	66,8	9.965.573.283	33,2	30.058.456.351
Tocantins	783.041.397	84,0	149.209.778	16,0	932.251.175
Total Estados	69.920.192.459	73,9	24.648.655.892	26,1	94.568.848.351

Fonte: Sisconfi. Site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Tabela elaborada pelo autor.

Em princípio, é lícito supor que as principais despesas classificadas nas subfunções não típicas são aquelas ligadas à gestão administrativa dos sistemas de ensino, em especial, o pessoal não docente. É inexplicável, entretanto, porque alguns estados concentram valores elevados nessas funções não típicas, enquanto outros não o fazem.

Aplicações dos governos municipais

Os gastos municipais totais em Educação estão detalhados por subfunções típicas e no conjunto das demais subfunções na Tabela 5. Em 2013, os gastos totais somaram R\$ 109 bilhões, compreendidos aí os R\$ 39,5 bilhões transferidos pelo Governo Federal (modalidade 40). Enquanto nos estados os gastos nas subfunções típicas foi de 75%, nos municípios essa proporção é de 91%. Não é possível nem mesmo especular sobre as razões dessa disparidade, pois, quanto aos gastos, os dois sistemas de ensino têm características bastante semelhantes, ainda que haja diferença de porte, na grande maioria dos casos.

Os dados evidenciam grande concentração de despesas no ensino fundamental (69%), que é o nível de ensino de atenção prioritária por parte dos municípios. Começa a ser expressiva a proporção de aplicações na educação infantil (18%) como resultado das novas políticas voltadas a esse nível de escolaridade.

Educação Básica foi incluída recentemente no rol das subfunções visando a melhorar as informações quando não é viável a separação de despesas, especialmente, entre ensino fundamental e médio. No caso dos municípios, que concentram a atenção na educação infantil e no ensino fundamental, a utilidade dessa subfunção aglutinadora não é relevante, representando pouco mais de 1% do total.

Tabela 5 - Governos municipais: gasto público nas subfunções típicas e nas outras subfunções da Educação (2013)

Subfunções	R\$ 1,00	%
Ensino Fundamental	75.217.278.049	68,9
Ensino Médio	481.478.190	0,4
Ensino Profissional	294.015.087	0,3
Ensino Superior	885.468.169	0,8
Educação Infantil	19.967.318.024	18,3
Educação de Jovens e Adultos	633.550.714	0,6
Educação Especial	553.726.217	0,5
Educação Básica	1.187.451.627	1,1
Total Subfunções Típicas	99.220.286.078	90,9
Outras Subfunções	9.927.602.844	9,1
Total	109.147.888.922	100,0

Fonte: Finbra/STN. Tabela elaborada pelo autor.

Aplicações consolidadas de todos os entes da federação

A Tabela 6 apresenta os gastos totais em Educação por parte da União, estados, DF e municípios em 2013. Faz-se aqui a redução dos montantes transferidos pela União aos estados, DF e municípios – modalidades de aplicação 30 e 40 –, assim como os valores do FIES, por serem reembolsados pelos beneficiários. Seria o caso de considerar como gasto em Educação o eventual subsídio na taxa de juro cobrada nos empréstimos do Fundo, mas esse cálculo não é viável no escopo deste artigo.

Consideradas as reduções, o Governo Federal fez aplicações diretas no montante de R\$ 46,3 bilhões. Desconsideradas as transferências da União, os estados e DF e os municípios, por uma curiosa coincidência, somaram aplicações com recursos próprios, em 2013, de montante praticamente idêntico: R\$ 69,5 e R\$ 69,6 bilhões, respectivamente.

As aplicações totais consolidadas somaram R\$ 249,3 bilhões, correspondendo a 5,15% do PIB de 2013. Tendo presente a série histórica apresentada na Tabela 1, o percentual de 5,1% teria sido alcançado em 2007, sendo um ponto percentual menor do que o atribuído ao ano de 2011.

Tabela 6 - Brasil - Governos federal, estaduais, DF e municipais: gasto público em Educação em valores absolutos e em proporção do PIB (2013).

Entes da federação	Reduções		R\$ 1,00
	Especificação	R\$1,00	
Governo federal			115.592.424.291
	Transferências aos estados e DF	24.371.787.637	
	Transferências aos municípios	39.549.301.462	
	FIES	5.417.892.898	69.338.981.997
Governos estaduais			93.865.769.489
Governos municipais			109.147.888.922
		Total	249.267.100.706
	PIB 2013		4.840.000.000.000
	%		5,15

Fonte: Tabelas 3, 4 e 5. Tabela elaborada pelo autor.

Conclusão

O artigo inicia destacando a antiga prática existente do Brasil de garantir recursos financeiros para a Educação pública por meio de disposições legais que vinculam ao setor parcelas da receita orçamentária. A Constituição de 1988 consagra esse modelo ao estabelecer, para todos os entes da Federação, aplicação de parcela da receita de impostos na “manutenção e desenvolvimento do ensino”. Por meio do Fundef, e do sucessor Fundeb, esse modelo de financiamento sofreu aperfeiçoamento ao

criar mecanismos de redistribuição de recursos entre os entes dentro de um mesmo estado. A derradeira novidade é trazida pelo II PNE, que amplia o montante de aplicações em Educação pública de forma a atingir 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência da lei do Plano e o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

O objetivo principal da pesquisa que dá origem a este artigo foi o de investigar se os sistemas de informações e os dados disponíveis são suficientemente precisos para que o cumprimento da meta do PNE possa ser efetivamente programado e medido. A confiabilidade dos sistemas de dados foi testada mediante a realização de um exercício de cálculo do total das aplicações do setor público – gastos em Educação pública por parte de todos os entes da Federação – no exercício de 2013. Para a apuração das aplicações utilizou-se as classificações de contas adotadas nos orçamentos brasileiros, particularmente, as subfunções da função Educação e as modalidades de aplicação, estas últimas com o objetivo de eliminar a dupla contagem de recursos transferidos entre os entes. Além de possibilitar o cálculo dos montantes aplicados em Educação, as subfunções permitem também explorar a segunda questão central do trabalho: as aplicações levantadas foram efetivamente realizadas na Educação pública?

De acordo com os resultados do exercício, o percentual das aplicações em 2013, como proporção do PIB, alcançou 5,15%, percentual praticamente igual ao de 2007 e menor em 1% ao de 2011, divulgados como dados oficiais no *site* do INEP/MEC. Face às limitações que cercam levantamentos desse tipo, recomenda-se que o dado resultante da pesquisa seja visto com cautela. Pede-se atenção para as considerações apresentadas a seguir, observando-se que, possivelmente, pelo menos em parte, elas se apliquem, também, aos dados oficiais divulgados.

Os levantamentos das aplicações em Educação por parte dos governos federal, dos estados, DF e municípios, em 2013, tomaram como referência as despesas empenhadas nas subfunções da função Educação. Essa opção tem amparo na legislação, mas pode resultar em valores algo superestimados, já que algumas despesas empenhadas poderão, por alguma razão, ser anuladas no exercício seguinte. A escolha por despesas liquidadas provocaria o efeito inverso da subestimação, por não captar gastos empenhados num exercício e liquidados no exercício seguinte. Considerando, entretanto, que o grande volume de gastos em Educação relaciona-se com pessoal e outros custeios, as eventuais anulações de despesas empenhadas deverão ser sempre pouco representativas.

Não foi possível identificar nos sistemas de dados utilizados os montantes que os estados classificaram em Educação e transferiram aos municípios onde a aplicação do recurso igualmente foi apropriada em Educação, resultando em valores superestimados pela dupla contagem. Por outro lado, o menor número de municípios considerado na pesquisa – 5.089 no universo de 5.570 municípios brasileiros – significou montantes aplicados subestimados.

O classificador por funções e subfunções em utilização nos orçamentos brasileiros não possui um ementário das contas, ou seja, um interpretador que esclareça o exato alcance e conteúdo de cada

rubrica. Ainda que se pondere que o ementário não parece ser indispensável no caso das subfunções típicas – educação infantil, ensino fundamental, superior, etc. – ele é extremamente necessário quando se classifica como despesas em Educação outras que não sejam as típicas. A utilidade do ementário das subfunções fica bastante evidente ao se considerar o grande número de técnicos que participam, em todos os entes públicos, da elaboração e da execução orçamentária. Eventuais dúvidas a respeito de gastos em Educação – exemplo, despesas com Assistência Hospitalar e Ambulatorial nos hospitais universitários, importantes prestadores de serviços do SUS – poderiam ser esclarecidas por meio do ementário.

Os sistemas de informações utilizados para a apuração das aplicações de estados, DF e municípios, apresentam os gastos em Educação nas subfunções não típicas de forma englobada, ou seja, não identificadas, o que impossibilita apurar a propriedade da apropriação das despesas. A representatividade dos gastos em subfunções não identificadas é bastante alta no caso dos estados e DF, com 26,1% do total gasto em Educação. O mesmo percentual nos municípios foi de 9,1%. O cômputo dos gastos federais, em que todas as subfunções da Educação estão identificadas, possibilitou retirar do cálculo as aplicações do FIES, por se tratar de empréstimos, ou seja, recursos que serão reembolsados.

Diferentemente do que ocorre com a contabilidade geral, onde o registro da despesa é feito no momento de sua realização nas contas apropriadas, na contabilidade pública procede-se ao registro em contas criadas quando da elaboração e aprovação do orçamento. Durante o decorrer do exercício, na hipótese de ausência da dotação orçamentária apropriada, há o risco de o empenho da despesa ser registrado em dotação associada a uma subfunção/função inadequada. Equívocos ou omissões existentes na lei orçamentária nem sempre são retificados durante a execução do orçamento e, assim, nesses casos haverá prejuízo para a precisão e a qualidade das informações.

Referências

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. 5. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2012. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/21643/MDF_5a_edicao.pdf>.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. 6. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2014. Disponível em https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/367031/CPU_MDF_6edicao_19jan/10cb00b6-0d94-4113-9470-d4d248022fa5>.

BURKHEAD, J. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

MARTINS, P. S. **A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema11/pdf/311479.pdf>>.

OLIVEIRA, R. P. e CATANI, A. M. **Constituições estaduais brasileiras e educação.** São Paulo: Cortez Editora, 1993.

OECD. **Education at a glance:** OECD indicators. Paris: OECD Publishing, 2014.