



3º RELATÓRIO BIMESTRAL

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC)

Maio e Junho/2020

ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
DPOF	Decreto de Programação Orçamentária e Financeira
EBAN	Emendas de Bancada
ECOM	Emendas de Comissão
EIND	Emendas Individuais
EMTI	Ensino Médio em Tempo Integral
EREL	Emendas de Relator
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUST	Fundo de Universalização das Telecomunicações
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
JOF	Junta Orçamentária do Governo Federal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
ME	Ministério da Economia
MEC	Ministério da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PO	Plano Orçamentário
RAP	Restos a Pagar
RARDP	Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
TCU	Tribunal de Contas da União



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	4
QUADRO-RESUMO	5
INTRODUÇÃO.....	7
ASPECTOS FISCAIS	9
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	15
 ESPECIAL: COVID-19	24
CONCLUSÃO	29
GLOSSÁRIO	31



APRESENTAÇÃO

SOBRE O TODOS PELA EDUCAÇÃO

O Todos Pela Educação é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, plural e supra-partidária, fundada em 2006. Com uma atuação independente e sem receber recursos públicos, nosso foco é contribuir para melhorar a Educação Básica no Brasil. Para isso, desenvolvemos ações visando ampliar o senso de urgência para a necessidade de mudanças na Educação, produzimos conhecimento com o objetivo de apoiar a tomada de decisão das diferentes esferas do poder público e articulamos junto aos principais atores para efetivar as medidas que podem impactar os rumos da Educação. Além disso, monitoramos crítica e continuamente os indicadores e as políticas educacionais do País.

SOBRE ESTE RELATÓRIO BIMESTRAL

Este relatório tem o objetivo de compreender os fatores que impactam a disponibilidade de recursos e a execução orçamentária do Ministério da Educação (MEC), com foco na Educação Básica. Para tanto, com base em publicações bimestrais do Ministério da Economia - mesma periodicidade deste relatório -, são destacadas as variações da dotação disponível, as taxas de empenho e pagamento do MEC, gastos com Restos a Pagar e análises quantitativas e qualitativas acerca da execução de recursos públicos. As análises desta edição levam em consideração a incorporação das dotações que estavam alocadas em órgãos orçamentários condicionados à aprovação pelo Congresso Nacional para infringir a Regra de Ouro, além dos efeitos da pandemia da Covid-19, com destaque para as ações e recursos utilizados pelo MEC no apoio às redes de ensino para o combate à crise.

EXPEDIENTE

COORDENAÇÃO

Lucas Hoogerbrugge
Gerente de Estratégia Política

CONSULTORIA TÉCNICA

Marcos Mognatti
Contador e Especialista em
Orçamento Público pelo ISC/TCU

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Bárbara Benatti
Gerente de Comunicação

AUTORIA

Felipe Poyares
Coordenador de Relações
Governamentais

APOIO TÉCNICO

João Marcelo Borges
Diretor de Estratégia Política

Pricilla Kesley
Coordenadora de Conteúdo

Caio Callegari
Coordenador de Projetos

DIAGRAMAÇÃO

Daniela Jardim & Rene Bueno
Designers gráficos e diagramadores

Gustavo Wei
Coordenador de Relações Federativas

REVISÃO EXTERNA

Paula Bosi
Revisora e jornalista

1.

QUADRO-RESUMO

1

Houve queda de arrecadação (-1,5%) e aumento nos gastos (+15,7%) do Governo Federal, em comparação com o bimestre anterior, o que segue ampliando o déficit público brasileiro, que atingiu R\$ 787,4 bilhões no acumulado do ano. A retração da contribuição do Salário-Educação, dos quais 60% pertencem aos Estados e Municípios, é de quase 10% (Pág. 6/ Tabela 1).

2

Mesmo após a inclusão dos recursos condicionados ao descumprimento da Regra de Ouro à dotação do Ministério da Educação (MEC), o orçamento da pasta para 2020 é o menor desde 2012, em valores reais (IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo). Menos de 1% dos recursos condicionados pertencem à Educação Básica (Pág. 7/ Tabela 2).

3

O apoio financeiro do MEC para a Educação Básica no contexto da Covid-19 se limitou ao adiantamento de parcelas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em março, o que revela falta de compreensão do papel da pasta no pacto federativo brasileiro. Após quatro meses de pandemia, com queda nos recursos vinculados à Educação estimada entre R\$ 24 bilhões e R\$ 59 bilhões para Estados e Municípios, não há “dinheiro novo” para a Educação Básica (Pág. 24/ Tabela 12).

4

Entre maio e junho, o limite de pagamentos do MEC foi ampliado para acomodar os recursos dos créditos extraordinários, mas o dinheiro se limitou às Universidades e Hospitais Universitários. Preocupação no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): a soma da dotação não executada de 2020 (R\$ 2,2 bilhões) com o saldo de Restos a Pagar - RAP (R\$ 3,3 bilhões) supera o limite para pagamentos disponível do órgão (R\$ 2,8 bilhões). Na prática, a autarquia terá que escolher o que pagar, já que há mais despesa a ser paga do que espaço financeiro (Pág. 10/ Tabela 4).

5

A taxa de pagamentos da pasta, até junho de 2020, foi semelhante ao mesmo período do ano passado, marcado pela baixa execução. Até a metade do ano, apenas 22% das despesas discricionárias foram pagas (50% do exercício). Por outro lado, despesas obrigatórias, que independem da ação direta dos gestores, têm praticamente 100% de empenho e quase metade do valor total foi pago (Pág. 18/ Tabela 8).

6

Há negligência no uso dos recursos: não houve execução no Programa Educação Conectada, que visa ampliar o acesso à conectividade nas escolas. Os repasses do Programa Ensino Médio em Tempo Integral também não foram realizados, de modo que ambos apresentam 0% de execução até junho de 2020 (Págs. 27 e 28/ Tabelas 14 e 15).

7

A não ser que haja um avanço expressivo no pagamento das despesas aprovadas para esse ano, o carregamento de RAP de 2020 para 2021 tende a ser tão expressivo quanto o de 2019 para 2020. No início de 2019, 16% do saldo de RAP era de despesas relativas ao ano anterior, enquanto, no início de 2020, esse percentual era de 78% (Pág. 11).

2.

INTRODUÇÃO

O 3º Relatório Bimestral de Execução Orçamentária do Ministério da Educação (MEC) mantém como pano de fundo a grave crise social, sanitária e econômica causada pela pandemia da Covid-19, que vem impactando severamente as oportunidades educacionais dos estudantes brasileiros. Com a desorganização dos processos de aprendizagem sediados nas escolas, em virtude das necessidades de distanciamento social, há riscos de aprofundamento das desigualdades entre estudantes de famílias mais e menos vulneráveis e de ampliação das taxas de abandono e evasão escolar. Por isso, a atuação do MEC é central para coordenar e apoiar, técnica e financeiramente, o regime de colaboração entre Estados e Municípios, tanto na implementação do ensino remoto como na construção de efetivas condições de salubridade para o retorno às aulas presenciais. Essa é, inclusive, função constitucional da União, expressa no Art. 211 da Carta Magna.

Nessa edição, procurou-se aprofundar as análises sobre os gastos e transferências do MEC para o apoio às redes de Educação, com o intuito de identificar se as execuções orçamentárias do MEC dialogam com suas incumbências durante o período da pandemia. É preciso considerar, nesse tocante, que atores relevantes têm expressado de forma recorrente a inoperância da gestão do MEC em relação à Educação Básica e sua ausência nos principais processos de coordenação. Essa postura, que se mantém inalterada mesmo com as sucessivas trocas na gestão do Ministério da Educação, tende a gerar despesas apequenadas para ações vitais ao processo de ensino-aprendizagem e/ou ineficientes, porque não dialogam com as reais necessidades das redes.

A crise de arrecadação tributária derivada da retração econômica, em função da pandemia, tem alterado severamente as condições de financiamento das redes estaduais e municipais de Educação – em um contexto de restrição fiscal existente antes mesmo de 2020. Os relatórios “Covid-19: Impacto fiscal na Educação Básica”, elaborados pelo Todos Pela Educação e pelo Instituto Unibanco, mostram que as perdas de tributos vinculados à Educação podem chegar a R\$ 28 bilhões nas redes estaduais e a R\$ 31 bilhões nas redes municipais. A situação fiscal é agravada pelos significativos gastos para organização do ensino remoto, compra de pacote de dados de internet e distribuição de merenda extra durante o período de fechamento das escolas, além da previsão de novos gastos adicionais para a preparação sanitária dos espaços físicos escolares para o retorno das atividades presenciais. Torna-se patente que, nesse momento, as redes de Educação dependem ainda mais do apoio financeiro do Governo Federal, nível federativo com maior capacidade fiscal de execução.

Vale dizer que, em decorrência da decretação do estado de calamidade pública, a ampliação do déficit público federal não resultará em limitação do gasto para o atingimento da meta de resultado primário. Dessa forma, o Ministério da Economia não publicará decretos de contingenciamento em 2020, e as novas despesas serão concentradas no chamado “Orçamento de Guerra”, onde não se aplica a regra do teto de gastos.

3.

ASPECTOS FISCAIS

3.1 CONSIDERAÇÕES PARA AVALIAÇÃO DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS

A mais recente publicação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) projeta, mais uma vez, a redução da receita líquida (-1,5%) e o aumento nas despesas obrigatórias (+15,7%), em comparação com o bimestre anterior. Em relação ao previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA), a receita líquida já recuou cerca de R\$ 160 bilhões nos seis primeiros meses do ano. As despesas primárias, por sua vez, avançaram R\$ 503,3 bilhões, atingindo, assim, um déficit público federal de R\$ 787,4 bilhões no acumulado do ano. A meta de resultado primário deste ano é deficitária em R\$ 124,1 bilhões, mas o seu atingimento foi dispensado.

O cenário é fortemente impactado pela queda da atividade econômica, e consequente redução abrupta da arrecadação, e pelo aumento de despesas não previstas no início do ano, ambas em decorrência da pandemia da Covid-19. Em tempos normais, o cenário de retração tributária e ampliação dos gastos implicaria em limitação das despesas discricionárias – o contingenciamento. Em 2020, esse instrumento foi afastado pela decretação da calamidade pública.

A tabela 1 apresenta os valores projetados ao longo do ano para a Receita Líquida do Governo Federal, mencionados acima, e da Contribuição do Salário-Educação. A primeira acumula perda de quase **12%** e a segunda teve aproximadamente **10%** de retração, ambas com recuos em todos os bimestres e tendência de piora até o final do ano.

Tabela 1.

Projeção Receita Líquida e Salário-Educação 2020

Em R\$ bilhões

Receita	LOA 2020	1º Bi	2º Bi	3º Bi	Var. % (LOA- 3º)
Receita Líquida Gov. Federal	1.355,4	1.324,2	1.213	1.195,3	- 11,8%
Contribuição Salário-Educação	22,71	23,21	20,53	20,47	- 9,8%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI)

O Salário-Educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações da Educação Básica. Os recursos são repartidos em cotas, cabendo 40% para a União, para financiar programas e ações, e 60% para os Estados e Municípios, creditados mensalmente às redes de ensino de acordo com o número de matrículas (art. 212, § 6º da CF).

A retração da arrecadação da Contribuição do Salário-Educação acarreta um menor repasse aos Estados e Municípios, aprofundando suas crises fiscais. A estimativa da quota que pertence aos entes subnacionais caiu de R\$ 13,6 bilhões, no início do ano, para R\$ 12,3 bilhões, no 3º bimestre. Ademais, estudos¹ publicados pelo Todos Pela Educação e Instituto Unibanco estimam perdas somadas entre R\$ 24 bilhões e R\$ 59 bilhões nos recursos vinculados à Educação para as redes estaduais e municipais.

Após a sanção da Lei nº 14.008/2020, referente à quebra da Regra de Ouro, no último dia 2 de junho, a parcela de recursos que pertencia ao MEC e que ainda não havia sido incorporada ao seu orçamento, como apresentado nos relatórios anteriores, foi integrada à sua dotação total. O valor em questão é de **R\$ 15,5** bilhões, o que representa 11% do orçamento total da pasta. Dessa forma, a dotação do Ministério atingiu **R\$ 142,9** bilhões, como demonstrado abaixo.

Tabela 2.

Dotação Atualizada do MEC por Agrupamento de Subfunção

Em R\$ milhões

Agrupamento de Subfunções ²	LOA 2020	Regra de Ouro	Total	% Subfunção
1 – Administração e Encargos³	34.878	6.742	41.620	29,1%
2 – Educação Básica⁴	43.829	118	43.947	30,7%
3 – Educação Profissional⁵	11.854	911	12.765	9%
4 – Educação Superior⁶	36.820	7.736	44.556	31,2%
Total Geral	127.380	15.508	142.888	100%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI)

- 1 “Covid-19: Impacto Fiscal na Educação Básica - O cenário de receitas e despesas nas redes de Educação em 2020” (Todos Pela Educação e Instituto Unibanco, 2020) e “Covid-19: Impacto Fiscal na Educação Básica - O cenário de receitas e despesas nas redes municipais de Educação em 2020” (Todos Pela Educação e Instituto Unibanco, 2020).
- 2 Agrupamento de Subfunções que correspondem às programações das etapas apresentadas e dos gastos com custeio e pessoal da Administração Direta. Aposentadorias e Encargos estão concentrados no Agrupamento 1.
- 3 Agrupamento das Subfunções: 122 – Administração Geral; 123 – Administração Financeira; 128 – Formação de Recursos Humanos; 131 – Comunicação Social; 272 – Previdência do Regime Estatutário; 331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador; 694 – Serviços Financeiros; 846 – Outros Encargos Especiais; e 999 – Reserva de Contingência.
- 4 Agrupamento das Subfunções: 306 – Alimentação e Nutrição; 365 – Educação Infantil; 366 – Educação de Jovens e Adultos; 368 – Educação Básica; 847 – Transferências para a Educação Básica.
- 5 Subfunção 363 – Ensino Profissional.
- 6 Agrupamento das Subfunções: 301 – Atenção Básica; 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial; 364 – Ensino Superior; 571 – Desenvolvimento Científico; e 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico.

O impacto da incorporação para a Educação Básica é ínfimo, já que menos de 1% do valor condicionado pertence à etapa. De qualquer forma, a inclusão dos recursos ao orçamento do MEC é importante, principalmente para a Educação Superior, que concentra o maior volume, além de garantir recursos para despesas com administração e encargos.

3.2 AVALIAÇÃO DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS

Após a autorização para o descumprimento da Regra de Ouro (Lei nº 14.008, de 2 de junho de 2020), é possível realizar a análise definitiva e completa do orçamento do MEC para 2020. A Tabela 3 traz a variação da dotação da pasta ao longo dos três bimestres, destacando as unidades orçamentárias que reúnem recursos da Educação Básica, indicando o subtotal, além do agrupamento das demais. É possível observar o impacto da incorporação dos recursos, principalmente para as demais unidades orçamentárias, com elevação de **16%**.

Tabela 3.

Variação da Dotação Atualizada (*) do MEC por Órgão

Em R\$ milhões

Órgãos	Dotação Atualizada 2020			Diferença R\$	Diferença %
	1º Bimestre	2º Bimestre	3º Bimestre*	(3º Bim / 1º Bim)	(3º Bim / 1º Bim)
1. MEC (Administração Direta)	3.109	2.971	4.566	1.457	47%
2. INEP	1.096	1.097	1.194	98	9%
3. CAPES	2.844	2.844	3.468	624	22%
4. FNDE	29.933	29.193	29.396	-537	-1,8%
Subtotal	36.982	36.104	38.624	1.642	4,4%
5. Demais Unidades Orçamentárias	89.613	90.054	104.264	14.651	16%
Total Geral	126.596	126.158	142.888	16.293	13%

Fonte: SIAFI (Tesouro Nacional).

(*) LOA +/- Remanejamentos (créditos adicionais)

*Inclusão dos recursos da Regra de Ouro.

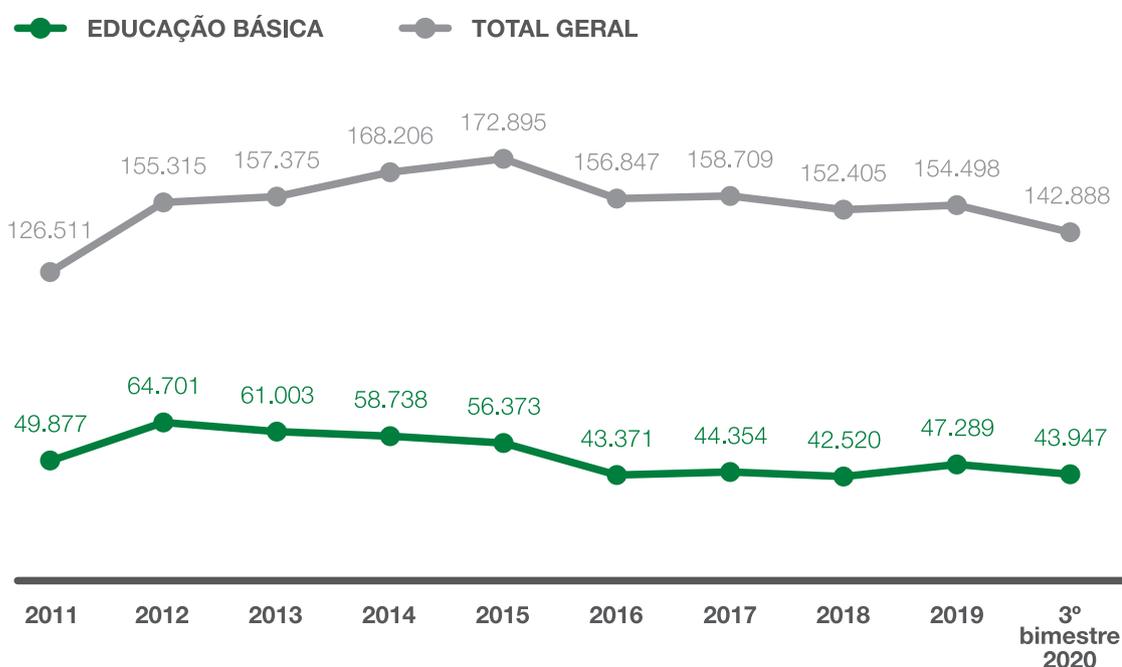
Do 1º para o 3º bimestre, foram incluídos **R\$ 16,3** bilhões, dos quais cerca de R\$ 15,5 bilhões estavam condicionados ao descumprimento da regra. O restante advém de créditos adicionais, principalmente dos créditos extraordinários editados por Medidas Provisórias para o combate à pandemia, que serão melhor detalhados mais à frente. Dos quatro órgãos que reúnem recursos da Educação Básica, apenas o FNDE não teve sua dotação ampliada em comparação com o 1º bimestre. Ao contrário, apresenta recuo de **1,8%**.

Mesmo após a inclusão dos recursos da Regra de Ouro, a dotação de 2020 é a menor desde 2012, em valores reais (IPCA) – notícias recentes indicam queda ainda maior para o ano que vem⁷. O Gráfico 1 apresenta, em cinza, a evolução da dotação atual do MEC, de 2011 até o 3º bimestre de 2020, e, em verde, o montante destinado à Educação Básica. Ambos são inferiores ao ano passado: o orçamento total da pasta caiu 7,5% e os recursos vinculados à Educação Básica recuaram 7%.

Gráfico 1.

Evolução da Dotação Atual do MEC (2011-2020) e Agrupamento de Subfunções da Educação Básica

Em R\$ milhões (valores reais)



Fonte: SIAFI (Tesouro Gerencial).

A redução ou o aumento da dotação de um órgão não significa, necessariamente, maiores ou menores desembolsos para a área em questão. O que influencia a execução é a limitação orçamentária e financeira aplicada pelo Ministério da Economia, que impõe limites de empenhos e pagamentos para os órgãos orçamentários. Cabe lembrar que apesar de o FNDE ser uma autarquia vinculada ao MEC, ele foi equiparado a órgão orçamentário como o Ministério, o que, na prática, significa que seus limites – inclusive os contingenciamentos aplicáveis, afastados em 2020 – independem de decisão do MEC.

⁷ MEC prevê corte de R\$ 4,2 bilhões no orçamento para 2021- https://g1.globo.com/google/amp/educacao/noticia/2020/08/10/orcamento-do-mec-preve-corte-de-r-42-bilhoes-para-2021.ghtml?__twitter_impression=true

De acordo com a arrecadação, o Ministério da Economia (ME) publica decretos com tais limites, demonstrado pela Tabela 4, abaixo. Recentemente, o ME ampliou o limite de pagamentos do MEC, aumentando-o em R\$ 376 milhões, atingindo **R\$ 15,3** bilhões. O aumento ocorreu apenas no limite de pagamentos, mantendo o limite de empenhos inalterado. Em outras circunstâncias, a movimentação poderia ser um indicativo de mudança da política atual de pagamentos – principalmente no que diz respeito aos Restos a Pagar (RAP). Não é o caso: a alteração visa ajustar o limite do MEC, excluindo o FNDE, para acomodar os novos recursos provenientes das Medidas Provisórias editadas durante a pandemia.

Tabela 4.

Limites de Empenhos e Pagamentos x Realizados no Acumulado Despesas Discricionárias (exclusive emendas)

Em R\$ milhões

Órgãos	Limites até dezembro/2020		Realizado até 3º Bimestre/2020							
	Emp.	Pag.	Empenhos		Pagamentos					
					Total		LOA 2020		RAP	
	R\$ Mi	R\$ Mi	R\$ Mi	%/ Limite	R\$ Mi	%/ Limite	R\$ Mi	%/ Limite	R\$ Mi	%/ Limite
26000 – MEC	14.904	15.280	8.138	55%	7.111	47%	4.193	59%	2.918	41%
26298 – FNDE	4.399	4.399	860	20%	1.561	35%	213	14%	1.348	86%
Total Geral	19.303	19.679	8.998	47%	8.672	44%	4.406	51%	4.265	49%

Fonte: DPOF e SIAFI (Tesouro Nacional).

Até junho, **47%** do limite de pagamentos das despesas discricionárias do MEC foi utilizado, sendo **41%** deste direcionado a pagar gastos de anos anteriores. No total, quase **R\$ 3** bilhões do limite foi consumido por RAP, diante da ampliação de R\$ 376 milhões do espaço financeiro destinado aos novos gastos com a pandemia. Ademais, até junho, a soma dos recursos das Medidas Provisórias em favor do MEC supera os R\$ 615 milhões, ou seja, a ampliação do espaço financeiro atinge apenas 61% do “dinheiro novo” derivado do enfrentamento da pandemia. Soma-se ao cenário o grave problema gerado pela atual gestão em 2019, que trouxe, para 2020, um volume considerável de despesas do ano anterior, gerado pela baixa execução no período.

As despesas de anos anteriores (RAP), os novos recursos liberados para o combate à pandemia e a execução das dotações aprovadas na LOA 2020 ocupam o mesmo limite de pagamentos (financeiro). Ao aumentar o limite de pagamentos, abre-se espaço para a efetivação de mais pagamentos adicionalmente ao espaço (limite) atual. Nesse sentido, a ampliação do limite de pagamentos soluciona apenas parcialmente o problema, pois esse aumento não significa suficiente compensação para o montante consumido de RAP ao longo de 2020, nem para, isoladamente, as novas despesas do MEC decorrentes do enfrentamento da pandemia.

A situação do FNDE é mais preocupante. A autarquia teve uma baixíssima execução das despesas discricionárias, consumindo apenas **20%** do limite de empenho e 35% do limite de pagamentos. Ademais, **86%** do limite de pagamentos consumido foi usado com RAP, o que será aprofundado à frente, na seção que se destina a analisar a execução dessas despesas. Diferentemente do MEC, seu limite financeiro (pagamentos) não foi ampliado. O órgão ainda tem R\$ 2,8 bilhões de limite disponível (Tabela 4), mas, como mostra a Tabela 5, apenas o saldo de RAP supera os **R\$ 3,3** bilhões, sem contar as despesas aprovadas para 2020 (que, idealmente, deveriam ser integralmente executadas, conforme planejamento), somadas aos gastos crescentes em decorrência da pandemia.

Tabela 5.

Saldo de Restos a Pagar do Ministério da Educação*

Em R\$ milhões - Valores Correntes

Ano do Empenho	1º Bimestre/2020				3º Bimestre/2020			
	MEC	% MEC	FNDE	% FNDE	MEC	% MEC	FNDE	% FNDE
Anterior a 2018	229	5%	723	18%	212	8%	668	20%
2018	850	20%	562	14%	732	26%	490	15%
2019	3.260	75%	2.801	69%	1.839	66%	2.155	65%
Total Geral	4.339	100%	4.087	100%	2.783	100%	3.314	100%

Fonte: SIAFI (Tesouro Gerencial).

(*) Exclusive emendas

A Tabela 5 compara o saldo de RAP do 1º e 3º bimestres de 2020, dividido entre MEC e FNDE, com a indicação do ano em que o gasto foi empenhado. A redução do estoque indica o pagamento das despesas, além dos cancelamentos durante o ano. Dessa forma, a diferença entre o saldo dos dois períodos não é, necessariamente, igual ao total pago de RAP no período; deve-se incluir, também, os cancelamentos no cálculo.

De forma simples, se o limite de pagamentos for maior que o de empenho, conseqüentemente, a política é de redução do estoque de RAP. Se os limites forem iguais, há manutenção do nível atual. Mas se o limite de empenho for maior, ou seja, se o limite para incluir novas despesas for maior do que o espaço para o seu pagamento, a tendência é de ampliação do estoque de RAP.

4.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

4.1 CONSIDERAÇÕES PARA ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Analisando os pagamentos totais ao longo de 2020, o MEC vem reduzindo o gasto com despesas de anos anteriores e, conseqüentemente, aumentando os pagamentos pertencentes ao orçamento de 2020. Como mostra a Tabela 6, que compara os percentuais gastos com RAP em 2019 e 2020 por bimestre, além da diferença percentual, é possível observar a queda mencionada e a concentração desses gastos nas despesas com Educação Básica.

Tabela 6.

Evolução do % gasto com RAP nos Pagamentos Totais em 2020

Em R\$ milhões - Valores Correntes

Agrupamento de Subfunção	Até 1º Bimestre			Até 2º Bimestre			Até 3º Bimestre		
	2019	2020	2020 -2019	2019	2020	2020 -2019	2019	2020	2020 -2019
Educação Básica	26%	55%	29 p.p.	16%	34%	18 p.p.	13%	27%	14 p.p.
Demais Subfunções	43%	44%	1 p.p.	25%	26%	1 p.p.	18%	18%	0 p.p.
Total Geral	37%	48%	11 p.p.	22%	29%	7 p.p.	16%	21%	5 p.p.

Fonte: Tesouro Gerencial.

Apesar de acompanhar a redução ao longo do ano (**55%**; **34%**; e **27%**), até junho, mais de um quarto das despesas com Educação Básica pertenciam a anos anteriores. A diferença da Educação Básica para as demais Subfunções chama atenção. Enquanto a primeira acumula variações de 29, 18 e 14 p.p., a segunda tem variação máxima de **1 p.p.** no 1º e 2º bimestres. Comparando a diferença entre os dois anos, os percentuais de 2020 mais do que dobram para

a Educação Básica, ou seja, cresceu consideravelmente o pagamento de despesas de anos anteriores de 2019 para 2020.

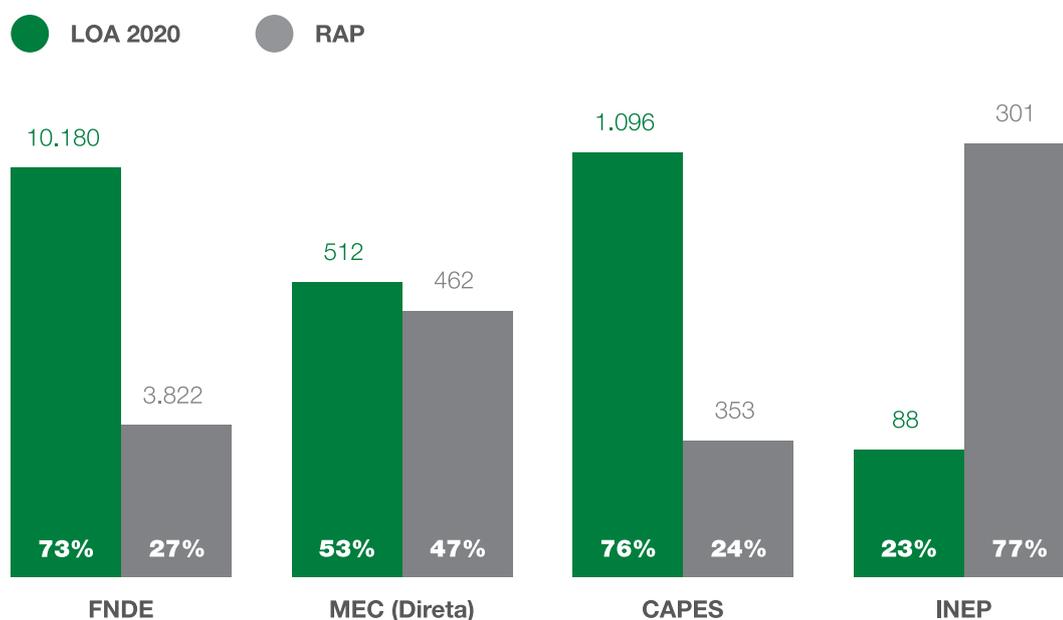
Os valores acima dizem respeito aos dois conjuntos de despesas, obrigatórias e discricionárias, mas ambas merecem ser analisadas separadamente, já que têm dinâmicas de execução distintas. A seguir serão apresentados dois gráficos comparando o total pago pelos órgãos em (1) despesas aprovadas na LOA 2020 e em (2) gastos com despesas de anos anteriores (RAP). O primeiro, o Gráfico 2, inclui a totalidade dos pagamentos, já o segundo, apenas os discricionários.

Gráfico 2.

Pagamentos totais até o 3º Bimestre

(LOA 2020 x RAP)

Em % e valor (R\$ milhões)



Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI). Escala do gráfico em porcentagem de cada órgão.

No 1º bimestre, FNDE, MEC (Administração Direta) e Inep gastavam mais com RAP do que com despesas aprovadas na LOA 2020. No 2º bimestre, apenas MEC (Adm. Direta) e Inep ainda estavam nessa situação. No 3º bimestre, levando em consideração a execução total dos órgãos, apenas o Inep continua pagando mais RAP do que despesas de 2020: 77% e 23%, respectivamente.

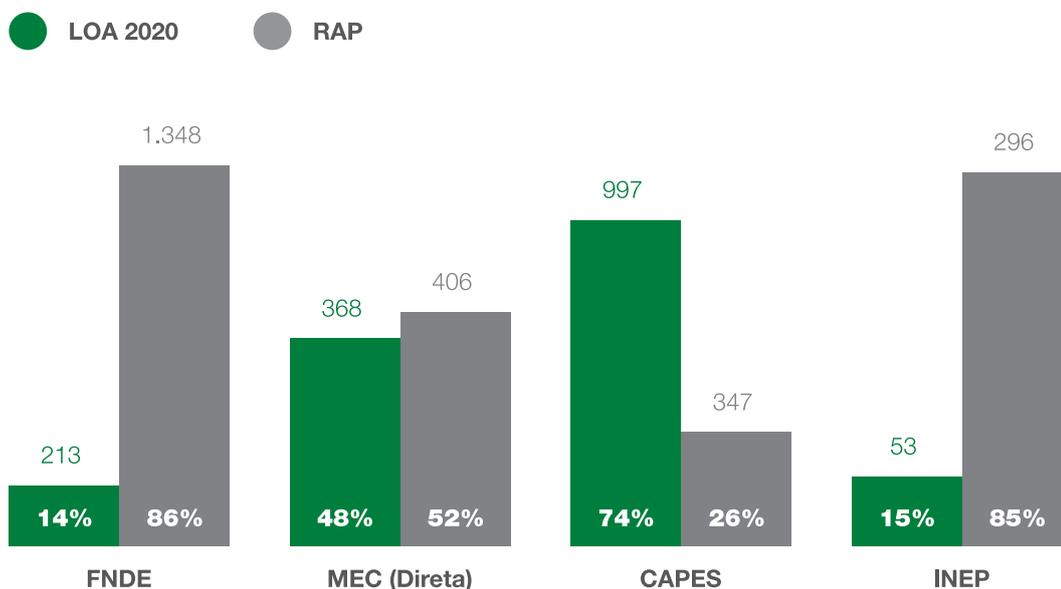
Retomando a comparação dos conjuntos de despesas dos órgãos, o Gráfico 3 mantém a divisão entre LOA 2020 e RAP, mas apresenta apenas os gastos discricionários. O cenário se altera, com FNDE e MEC (Adm. Direta) também com uma maior concentração de pagamentos com RAP. Ainda que os quatro órgãos tenham reduzido os percentuais com RAP do 2º para o 3º bimestre, a política de pagamentos discricionários do Ministério continua priorizando despesas não-executadas em anos anteriores, especialmente em 2019.

Gráfico 3.

Pagamentos Discricionários até o 3º Bimestre

(LOA 2020 x RAP)

Em % e valor (R\$ milhões)



A temática merece ênfase, pois é justamente por meio dos gastos discricionários que é possível avaliar a real capacidade de execução de um órgão. Os pagamentos e transferências obrigatórias ocorrem conforme os fatos geradores, de acordo com as leis que os criaram, e independem de vontade ou prioridade dos gestores. Os dados evidenciam um problema latente no MEC, causado pela baixa execução em 2019.

4.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS

A incorporação dos recursos condicionados à Regra de Ouro aumentou consideravelmente a dotação atualizada das despesas obrigatórias. No conjunto de gastos obrigatórios, os recursos estão concentrados na Educação Superior (89%), seguido pela Administração Direta do MEC (10,6%), que reúne gastos com pessoal, aposentadorias, pensões e a administração dos prédios do Ministério⁸. A tabela 7 compara a execução do 2º e 3º bimestres de 2020 e inclui o aumento

⁸ As despesas com manutenção das unidades e pessoal ativo da Educação Superior e da Educação Profissional estão alocadas nas respectivas unidades orçamentárias dos órgãos, na tabela representada em “Outras Unidades Orçamentárias”.

de 13,4% na dotação, que adiciona **R\$ 12,1** bilhões. Mesmo com o acréscimo, a dotação atual permanece inferior à de 2019, em valores reais, R\$ 5,4 bilhões a menos (-5%)⁹.

No conjunto de órgãos que reúnem recursos da Educação Básica, houve recuo no percentual de empenho (**88%** para **85%**) justificado pelo aumento da dotação. Os pagamentos cresceram **10p.p.**, sendo 56% destinado à complementação da União ao Fundeb referente a 2020, gasto esse realizado pelo FNDE (65,5% do total do órgão).

Tabela 7.

Execução das Despesas Primárias Obrigatórias nos órgãos selecionados

Em R\$ milhões

Órgãos	Até 2º Bimestre/2020			Até 3º Bimestre/2020				
	Dotação Atual	Empenhado	Pago	Dotação Atual*	Empenhado		Pago	
	R\$ Mi	%	%	R\$ Mi	R\$ Mi	%	R\$ Mi	%
1. MEC (Administração Direta)	1.012	11%	8%	2.290	172	8%	137	6%
2. INEP	68	93%	28%	72	64	89%	30	42%
3. CAPES	74	98%	28%	81	72	89%	34	42%
4. FNDE	23.362	92%	30%	23.381	21.584	92%	9.926	42%
Subtotal	24.515	88%	29%	25.824	21.892	85%	10.127	39%
Outras Unidades Orçamentárias	65.744	88%	29%	76.524	64.445	84%	31.146	41%
Total Geral	90.259	88%	29%	102.348	86.337	84%	41.273	40%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

Dados de 2019 em valores correntes.

*Despesas aprovadas pela LOA, não considerando as programações condicionadas à Regra de Ouro.

Olhando para o mesmo período, a execução da pasta como um todo teve queda na taxa de empenho (-4 p.p.), impulsionada pelo aumento da dotação atual e pelo aumento na taxa de pagamento (+ 11 p.p.). Ainda que não haja um percentual ótimo para a taxa de execução, passado metade do ano, apenas **40%** das despesas obrigatórias foram pagas.

⁹ Corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) acumulado de 2019 (4,48%).

4.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS

Nesta seção, o foco está na execução das despesas discricionárias, as quais dependem da capacidade, priorização e decisão por parte dos gestores públicos para serem executadas. Para tanto, as emendas parlamentares e as demais dotações discricionárias serão analisadas separadamente, já que apresentam dinâmicas de execução específicas. A Tabela 8, abaixo, compara a dotação e a execução dos recursos entre os dois últimos bimestres de 2020, desagregando as emendas do restante das despesas.

O saldo de remanejamentos do 2º para o 3º bimestre, somado à incorporação dos recursos da Regra de Ouro, foi levemente positivo para as dotações das despesas discricionárias do MEC, com aumento de **1,5%**. A execução avançou tanto nas emendas - que serão melhor detalhadas a seguir - como nas demais discricionárias. O segundo conjunto de despesas, excluídas as emendas, tiveram **44%** de empenho, ao passo que apenas **22%** foi pago, percentuais aquém do ideal para a metade do exercício (50%).

Tabela 8.

Despesas Primárias Discricionárias e Emendas por órgão

(2º Bimestre x 3º Bimestre de 2020)

Em R\$ milhões

Órgãos	2º Bimestre/2020			3º Bimestre/2020		
	Dotação Atual	Empenhado	Pago	Dotação Atual*	Empenhado	Pago
	R\$ Mi	%	%	R\$ Mi	%	%
Emendas	4.252	3%	0%	4.245	17%	2%
1. MEC (Adm. Direta)	553	0%	0%	562	2%	0%
3. CAPES	142	38%	0%	142	49%	42%
4. FNDE	2.963	1%	0%	2.957	12%	1%
Outras Unidades Orçamentárias	594	7%	1%	585	46%	2%
Discricionárias	19.904	32%	13%	20.280	44%	22%
1. MEC (Adm. Direta)	1.469	21%	14%	1.455	49%	25%
2. INEP	1.111	18%	3%	1.111	15%	5%
3. CAPES	2.844	41%	21%	3.234	42%	31%
4. FNDE	3.048	9%	4%	3.047	28%	7%
Outras Unidades Orçamentárias	11.433	38%	14%	11.433	52%	24%
Total Geral	24.156	27%	11%	24.525	40%	18%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

Os percentuais de empenho das despesas discricionárias no FNDE (**19 pontos percentuais**) e na Administração Direta do MEC (**28 p.p.**) mais que dobraram de um bimestre para o outro, avanço importante diante de um cenário de baixa execução desses gastos. No balanço geral dessas despesas, houve um aumento importante na taxa de execução, ainda em patamares baixos para o período.

Na contramão, vemos uma atípica redução na taxa de empenho no Inep, mas, dessa vez, sem relação com a mudança da dotação. Após muita discussão, em julho, foi anunciado o adiamento do Enem e do Enade para 2021, o primeiro com data definida para 17 e 24 de janeiro, e o segundo a ser determinada. A autarquia anulou empenhos em duas ações orçamentárias: a 20RM – Exames e Avaliações da Educação Básica e a 20RN - Avaliação da Educação Superior e da Pós-graduação. As ações concentram os recursos para a realização dos exames e, diante do adiamento, os recursos e o espaço financeiro devem ser redirecionados para outras dotações.

As emendas parlamentares têm dinâmica própria de funcionamento, seja por depender da indicação dos autores, o que faz com que o início da sua execução seja mais tardio, seja pelo papel da Junta Orçamentária do Governo Federal (JOF)¹⁰, que gerencia o volume mensal para o seu pagamento.

A dotação das emendas vinculadas ao MEC acumula perda de 18% entre o 1º e o 3º bimestres de 2020 (respectivamente, R\$ 5,2 bilhões; R\$ 4,3 bilhões; e R\$ 4,2 bilhões). Apesar de não ser possível “rastrear” para qual órgão esses recursos foram remanejados, diversos parlamentares anunciaram a transferência de parte de suas emendas de outras áreas (entre elas, a Educação) para a Saúde, provável destino dos R\$ 934 milhões remanejados no período. A Tabela 9, abaixo, apresenta a execução das emendas, desagregadas entre Educação Básica e demais, e de acordo com a autoria: emendas de Bancada (EBAN), de Comissão (ECOM), Individuais (EIND) e de Relator (EREL).

¹⁰ Decreto nº 9.884, de 27 de junho de 2019, Art. 1º: “[...] órgão de assessoramento direto ao Presidente da República na condução da política fiscal do Governo Federal, com vistas ao equilíbrio da gestão dos recursos públicos, à redução de incertezas no ambiente econômico e à sustentabilidade intertemporal do endividamento público”. Como as emendas estão dispersas entre os órgãos federais, a JOF centraliza as liberações buscando um equilíbrio financeiro-orçamentário para o Governo como um todo.

Tabela 9.

Execução de Emendas relativas à Educação Básica, por Tipo de Emenda e Subfunção

Em R\$ milhares

Tipo de Emenda	Até 3º Bimestre de 2020							
	Empenhado				Pago			
	Educação Básica	%/Total	Demais	Total	Educação Básica	%/Total	Demais	Total
EBAN	154.075	42%	211.966	366.041	-	-	4.182	4.182
ECOM	135.888	70%	59.474	195.363	-	-	2.585	2.585
EIND	3.311	100%	-	3.311	-	-	-	0
EREL	75.038	50%	75.695	150.733	36.393	38%	60.063	96.456
Total Geral	368.311	51%	347.135	715.447	36.393	35%	66.830	103.223

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

Apesar da queda da dotação, ou seja, redução do montante destinado às emendas, entre o 2º e o 3º bimestres houve aumento expressivo na sua execução. Os empenhos saíram de R\$ 38,3 milhões, no 2º bimestre, para **R\$ 368,3 milhões** até o 3º, com **51%** destinado à Educação Básica. O montante pago também é superior: de pouco mais de R\$ 6 milhões até abril, atingiu **R\$ 103,2** milhões até junho. Apesar de chamar atenção, ambas alterações são comuns para o período e devem crescer ainda mais nos próximos bimestres.

A Tabela 10 desagrega a execução das emendas, independentemente da autoria, por ação orçamentária, e lista as ações que concentraram os maiores volumes de empenho, de ordem decrescente. As três primeiras ações são voltadas à Educação Básica, respectivamente para apoiar a infraestrutura, aquisição de veículos para o transporte escolar e o desenvolvimento da etapa. Entretanto, até junho, apenas **2%** da 20RP foi paga, sem pagamentos nas outras ações da etapa. Somando o conjunto de emendas, apenas **2%** foi pago, cenário que deve se alterar nos próximos meses.

Tabela 10.

Execução de Emendas por Ação

Em R\$ milhões

Ação	Valor	Empenhado	%	Pago	%
20RP - Apoio à Infraestrutura para Educação Básica	1.041	129	12%	25	2%
0E53 - Aquisição de Veículos para o Transporte Escolar	181	112	62%	-	0%
0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	1.452	98	7%	-	0%
8282 - Reestruturação e Modernização Ensino Superior	183	72	39%	0	0%
20RG - Reestruturação e Modernização Educ. Profissional	167	65	39%	4	3%
Demais Ações Orçamentárias	1.222	240	20%	73	6%
Total	4.245	715	17%	103	2%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

Diferentemente da preocupação manifestada em razão do nível de execução das despesas discricionárias, os baixos percentuais de execução das emendas parlamentares estão dentro da normalidade para o período. Os próximos relatórios incluirão a execução desses gastos por região, etapa de ensino e outros fatores relevantes para a análise. A seção Especial: Covid-19 se destina a analisar as ações do MEC no combate à pandemia, além de chamar atenção para despesas que não estão sendo executadas, mas que poderiam apoiar os Estados e os Municípios no combate aos efeitos do vírus.

4.4 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA TOTAL¹¹

Após a incorporação das dotações condicionadas da Regra de Ouro, o orçamento do agrupamento de Subfunções da Educação Superior e Administração e Encargos se aproximou do patamar do ano passado, embora ainda em nível inferior. A Tabela 11 compara a execução de 2019 e 2020 no mesmo período. A queda no orçamento destinado à Administração e Encargos de um ano para o outro, de quase **R\$ 8 bilhões**, supera a redução do orçamento total do MEC, que está cerca de **R\$ 7 bilhões** inferior ao do ano passado.

11 A dinâmica de funcionamento das Universidades e Institutos Federais possui particularidades como a autonomia administrativa e a execução própria dos recursos. Por esse motivo, a disponibilidade de recursos e avaliações mais profundas sobre os seus gastos não foram e não serão alvo dos materiais que seguirão essa publicação.

O movimento pode ser explicado pela antecipação dos efeitos da PEC nº 186/2019, que permite a redução de jornada e salário de servidores, mas a manobra tem certo grau de ineditismo, já que retira recursos do orçamento da União com base em uma possível decisão do Congresso Nacional. Caso a emenda constitucional não seja aprovada até o final do ano, é possível que haja um remanejamento nas contas da pasta para recomodar essas despesas, que são obrigatórias.

Tabela 11.

Execução por Agrupamento de Subfunções

Em R\$ milhões

Por Agrupamento de Subfunções e Ações	Até 3º Bimestre/2019			Até 2º Bimestre/2020			Até 3º Bimestre/2020		
	Dotação Atual	Empenhado	Pago	Dotação Atual	Empenhado	Pago	Dotação Atual (*)	Empenhado	Pago
	R\$ Mi	%	%	R\$ Mi	%	%	R\$ Mi	%	%
Educação Básica	41.775	81%	40%	43.800	81%	24%	43.947	83%	35%
Educação Profissional	12.607	73%	34%	11.606	78%	23%	12.765	76%	35%
Educação Superior	45.776	71%	36%	35.845	76%	28%	44.556	74%	37%
Administração e Encargos	49.615	61%	33%	34.907	75%	25%	41.620	72%	36%
Total Geral	149.773	71%	36%	126.158	78%	25%	142.888	76%	36%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

Dados de 2019 em valores correntes.

Avaliando a execução das despesas em relação ao 2º bimestre de 2020, houve um avanço importante nos pagamentos em todas as Subfunções, mesmo com o aumento da dotação. Em maio e junho, R\$ 19,6 bilhões foram pagos pela pasta, de modo que a taxa de pagamento está em **36%** da dotação atual, patamar idêntico ao mesmo período de 2019, quando a pasta teve uma baixa execução no agregado do exercício. No período, também foram incluídos R\$ 11,1 bilhões em novos empenhos, fechando o primeiro semestre em **76%**, 5 p.p. acima de 2019.

Também em relação ao primeiro semestre do ano passado, o empenho das despesas da Educação Básica está 2 p.p. acima, enquanto o seu pagamento está 5 p.p. abaixo. As taxas de execução das demais etapas acompanham o comportamento de 2019, o que será observado com atenção e analisado em detalhes nas próximas edições do Relatório Bimestral.

ESPECIAL: COVID-19



Medidas do MEC para o combate à pandemia da Covid-19

Na data de publicação do 2º Relatório Bimestral de Execução do MEC, o Brasil tinha atingido 978.142 casos de Covid-19 e registrado 47.748 óbitos pela enfermidade¹². Recentemente, o País superou 110 mil mortes e mais de 3,5 milhões de infectados e o isolamento social continua sendo a principal recomendação médica para enfrentar a pandemia. Nesse contexto, as escolas e demais instituições de ensino continuam fechadas – com notícias pontuais de reabertura em alguns locais – e, com o passar do tempo, os riscos da ampliação das taxas de abandono, evasão escolar, trabalho infantil, violência doméstica e gravidez precoce, se intensificam.

Entre abril e junho de 2020, o Governo Federal não editou novas Medidas Provisórias em favor do MEC, de modo que o “dinheiro novo” destinado à pasta se manteve em **R\$ 615,3** milhões, assim como apresentado no relatório anterior. Houve avanço na execução desses recursos no 3º bimestre, com empenho de **61%** e pagamento de **23%**, contra 29% e 2% no 2º bimestre, respectivamente¹³.

Tabela 12.

Medidas Provisórias em favor do MEC no combate à pandemia

Em R\$ milhões

Órgão	2º Bimestre/2020				
	Dotação Atualizada	Empenhado	% Empenhado	Pago	% Pago
MEC (Adm. Direta)	84.838	26.526	31%	9.892	12%
EBSERH	288.930	186.743	65%	43.163	15%
Universidades	241.533	164.859	68%	87.265	36%
Total Geral	615.301	378.129	61%	140.321	23%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

¹² Fonte: Secretarias Estaduais de Saúde. Brasil, 2020, consolidado pelo Ministério da Saúde.

¹³ A totalidade dos recursos destinados ao combate à pandemia estão concentrados na ação “21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus”, facilitando a análise. A ação, por sua vez, está vinculada ao Programa “5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão”, de modo que 100% dos recursos serão destinados às Universidades e Hospitais Universitários.

Mesmo diante de todos os desafios enfrentados por Estados e Municípios para garantir a oferta de atividades remotas, conectividade e segurança alimentar aos alunos, passados quatro meses de pandemia, não há “dinheiro novo” para a Educação Básica no Governo Federal¹⁴. A ampliação da desigualdade e os retrocessos educacionais eram inevitáveis no cenário da pandemia, mas diversos países¹⁵ ao redor do mundo, além de Estados e Municípios brasileiros, desenvolveram alternativas para mitigar esses efeitos, diferentemente do que aconteceu no órgão central da Educação Brasileira.

O maior esforço financeiro realizado pelo MEC relativo à pandemia foi a meritória antecipação de parcelas do PDDE entre março e abril, quando 40% dos recursos do programa foram empenhados e 38% pagos. Por outro lado, entre abril e junho, pouco foi executado adicionalmente, de modo que, até o fim do 3º bimestre, as taxas de execução atingiram **44%** e **41%**, respectivamente, como mostra a Tabela 13, abaixo. A tabela destaca algumas ações da Educação Básica que reúnem transferências obrigatórias aos Estados e Municípios das demais ações.

Tabela 13.

Execução da Educação Básica por Ação

Em R\$ milhões e %

Ações	Até 3º Bimestre/2020				
	Dotação Atualizada	Empenhado	%	Pago	%
PDDE (0515)	1.889	830	44%	770	41%
PNAE (00PI)	4.155	3.971	96%	1.917	46%
Fundeb (0E36)	16.462	15.910	97%	6.831	41%
Salário-Educação (0369)	13.626	13.626	100%	5.135	38%
Demais Ações	7.815	2.146	27%	624	8%
Total - Educação Básica	43.947	36.483	83%	15.277	35%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

14 No dia 28 de julho, o Ministério da Saúde publicou a Portaria 1.857/2020, que visa liberar R\$ 454,3 milhões para garantia da segurança sanitária de alunos e profissionais da Educação no âmbito do Programa Saúde na Escola. Como a data é posterior aos meses analisados e o dinheiro ainda não foi transferido, a execução desses recursos será melhor detalhada no relatório seguinte, assim como eventuais repasses para a etapa.

15 <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/nationalresponses>

Transferências obrigatórias como a complementação da União ao Fundeb, as cotas do Salário-Educação e recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)¹⁶ estão sendo realizadas normalmente, com praticamente **100%** de empenho. Na contramão, ações que concentram despesas discricionárias, inclusas em “Demais Ações”, ainda apresentam execução muito aquém do necessário, principalmente diante da grave situação social, sanitária e econômica enfrentada no País.

Nesse sentido, buscando apontar caminhos para destravar investimentos importantes que poderiam apoiar as redes, dois programas que envolvem repasses federais aos entes subnacionais serão destacados. São eles: o Programa Educação Conectada e o Programa Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI). O Educação Conectada tem dotações distribuídas em mais de uma ação orçamentária, nesse caso, elas foram somadas de acordo com o Plano Orçamentário (PO)¹⁷, com a indicação da respectiva ação a que pertencem.

A demanda por conectividade nas escolas é gritante; apenas 32% dos estabelecimentos escolares têm acesso à internet para uso dos alunos¹⁸. Com o objetivo de mudar essa realidade, o MEC lançou o Programa de Inovação Educação Conectada¹⁹ em 2017, que busca universalizar o acesso à internet de alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na Educação Básica. Posteriormente, a pasta buscou instituir a iniciativa como uma política de estado, enviando o Projeto de Lei nº 9.165/2017 à Câmara dos Deputados. A proposta foi aprovada na Câmara e está em tramitação no Senado Federal.

Os recursos são distribuídos em três ações orçamentárias, que visam transferir verbas para a concessão de bolsas, apoio geral ao Programa e recursos a serem repassados diretamente às escolas, com maior magnitude em relação às outras. Até junho de 2020, segundo dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), dos **R\$ 197,4** milhões destinados ao Programa, nada foi executado.

16 Trecho retirado do Acórdão 1.955/2020 - Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, TCU: “O MEC, responsável pela coordenação nacional da política educacional, está participando timidamente do processo de fortalecimento das ações de articulação e comunicação com os demais entes federados para tratar de questões relacionadas ao PNAE, o que pode prejudicar a amplitude da resposta da administração ao risco.”

17 A partir de 2013, a programação qualitativa ganhou uma nova categoria de caráter gerencial vinculada à ação orçamentária: o Plano Orçamentário – PO. Diferentemente das demais categorias orçamentárias, o conjunto dos POs vinculados a uma ação pode ser ajustado em qualquer época do ano, dispensando publicação em ato legal (Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

18 Anuário Brasileiro da Educação Básica 2020, Todos Pela Educação e Editora Moderna (Microdados do Censo Escolar).

19 Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018.

Tabela 14.

Dotação e Execução do Programa Educação Conectada por Ação e PO

Em R\$ milhões

Ação	Plano Orçamentário	2018		2019		Até 3º Bimestre de 2020		
		Dotação	% Pago	Dotação	% Pago	Dotação Atual	% Empenhado	% Pago
0000	6 - Concessão de Bolsas ao Programa Educação Conectada	6	43%	0,01	0%	1,2	0	0
0509	5 - Apoio ao desenvolvimento do Programa Educação Conectada	57,3	63%	62,7	73%	61,2	0	0
0515	5 - PDDE - Educação Conectada	84,4	93%	246	15%	135	0	0
Total		147,7	79%	308,7	27%	197,4	0	0

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

Ainda que o objetivo inicial do Programa seja o apoio técnico e financeiro às escolas – fechadas durante a pandemia –, o MEC poderia ter criado estratégias nacionais para financiar pacote de dados às redes, seja com esses ou com outros recursos. Dessa forma, seria possível adquirir maior ganho de escala, negociando nacionalmente com as empresas de telecomunicação, beneficiando Municípios que dificilmente teriam condições de negociar individualmente com as empresas, além da possibilidade de utilizar recursos do Fundo de Universalização das Telecomunicações (FUST), constantemente contingenciado.

Cabe a ressalva de que as informações dos anos anteriores se referem aos anos fechados, ou seja, até dezembro. Já os dados de 2020 se limitam aos seis primeiros meses do ano. Nada impede que o Ministério empenhe e pague os recursos até dezembro e, caso isso aconteça, os próximos relatórios incluirão tais alterações.

Em 16 de fevereiro de 2017, foi aprovada a Lei nº 13.415, que instituiu o Programa de Fomento à Implantação das Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, prevendo repasses do Governo Federal aos Estados e Distrito Federal por 10 anos. Atualmente, os recursos do Programa estão concentrados na ação 0509, com dotação prevista no PO de **R\$ 861** milhões, dos quais nada foi executado até junho.

Tabela 15.

Dotação e Execução do Programa de Fomento à Implantação das Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral por Ação e PO

Em R\$ milhões

Ação	Plano Orçamentário	2018		2019		Até 3º Bimestre de 2020		
		Dotação	% Pago	Dotação	% Pago	Dotação Atual	% Empenhado	% Pago
0509	2 – Apoio ao desenvolvimento do Ensino Médio Tempo Integral	426,4	100%	546,6	100%	860,9	0	0
Total		426,4	100%	546,6	100%	860,9	0	0

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

Como base de comparação, a tabela acima traz a dotação e o percentual pago do Programa em 2018 e 2019, ambos com 100% de execução. Diante do fechamento das escolas, o período atual poderia estar sendo melhor aproveitado, por exemplo, utilizando recursos de capital para reformas e melhoria na infraestrutura dessas escolas. Ademais, vale lembrar que a pandemia foi reconhecida no Brasil apenas em março, de modo que as despesas poderiam ter sido empenhadas anteriormente.

No atual período de exceção caberia, ainda, pensar em estratégias para remanejar as dotações discricionárias dentro do Ministério para transferir mais recursos para o enfrentamento da pandemia. Algumas possibilidades seriam o repasse de recurso para a compra de materiais de proteção individual, para apoiar a distribuição dos gêneros alimentícios aos pais e responsáveis e imprimir materiais para os alunos sem acesso à internet - demandas gritantes das redes de ensino.

As respostas à pandemia na Educação estão longe de ser simples e ainda não encontram grandes consensos quanto aos resultados, mas a ausência de qualquer apoio financeiro aos Estados e Municípios é preocupante e revela negligência, imperícia ou mesmo falta de compreensão do papel do Ministério da Educação no pacto federativo brasileiro.

5.

CONCLUSÃO

As ações de enfrentamento à pandemia lideradas pelo MEC para apoiar Estados e Municípios na oferta das atividades remotas e na volta às aulas, até então, são insuficientes. Além da antecipação das parcelas de abril e setembro do PDDE, do ponto de vista orçamentário, não houve nenhuma medida adicional apresentada pelo MEC até junho de 2020. Os créditos provenientes de Medidas Provisórias editadas em favor da pasta se restringem a recursos para as Universidades e Hospitais Federais.

As transferências obrigatórias como a complementação da União ao Fundeb, as quotas do Salário-Educação e recursos para alimentação e transporte escolar estão ocorrendo normalmente. Tais recursos tiveram praticamente 100% de empenho, e pagamento entre 40% e 50%, taxas normais para o período do ano. Por outro lado, a execução das dotações discricionárias, que dependem da ação direta dos gestores, atingiu 44% de empenho, enquanto apenas 22% das despesas foram pagas. No mesmo período do ano passado, considerando apenas essas despesas, o MEC já havia pago R\$ 1 bilhão a mais do que pagou em 2020, uma diferença de 20%.

A discrepância entre a execução dos dois conjuntos de despesas evidencia a ineficiência orçamentária atual do MEC, em um momento em que a pasta precisaria estar atuando no enfrentamento das desigualdades educacionais e da queda de arrecadação nos entes subnacionais, decorrentes da suspensão das atividades letivas presenciais e da crise econômica motivadas pela pandemia.

A situação é ainda mais delicada na gestão do FNDE, principal unidade executora de despesas relativas à Educação Básica. Ao se somar a dotação atual das despesas discricionárias do FNDE que ainda não foram executadas (R\$ 2,2 bilhões) com o saldo de RAP da autarquia (R\$ 3 bilhões) e comparar com o limite de pagamentos discricionários que não foi utilizado (R\$ 2,8 bilhões), há um descompasso. Ainda, entre janeiro e junho, 35% do limite de pagamentos discricionários do órgão foi consumido, dos quais 86% foram utilizados com RAP (R\$ 1,3 bilhão). Fica evidente a perspectiva de que 2020 seja caracterizado, tal como 2019, como um ano de baixo nível de execução orçamentária no FNDE e/ou elevado montante de RAP transportado para 2021.

Os pagamentos com RAP estão concentrados nas despesas com Educação Básica. Nos três primeiros bimestres de 2020, o percentual gasto com RAP nas dotações da Educação Básica é, pelo menos, duas vezes maior que o percentual de 2019. Por outro lado, nas demais despesas

(Administração, encargos, Ensino Superior e Educação Profissional), os percentuais variam no máximo 1 p.p. em relação ao ano passado.

Por fim, a execução geral do Ministério, em 2020, se assemelha à do mesmo período de 2019. Ambos pagaram 36% das despesas aprovadas até junho, metade do ano. A taxa de empenho de 2020 é semelhante, mas supera a do ano passado - 76% contra 71%. Diante dos problemas apontados durante e após a gestão de 2019, a semelhança na execução dos dois anos deveria acender uma luz amarela para a atual gestão.

Após seis meses, os dados disponíveis nos permitem concluir que, a não ser que haja um avanço expressivo no pagamento das despesas do orçamento aprovado para esse ano, o carregamento de RAP de 2020 para 2021 tende a ser tão expressivo quanto o de 2019 para 2020. Como base de comparação, no início de 2019, 16% do saldo de RAP era de despesas do ano anterior, enquanto, no início de 2020, esse percentual era de 78%.

GLOSSÁRIO²⁰

Autarquia - É o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio e receitas próprios, para exercer atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Crédito adicional - Instrumento utilizado para alteração da lei orçamentária para corrigir distorções durante a execução do orçamento, bem como imperfeições no sistema de planejamento. Autorização de despesa não computada ou insuficientemente dotada na lei de orçamento. Classifica-se em três tipos: suplementar, especial e extraordinário.

Crédito extraordinário - Modalidade de crédito adicional destinado ao atendimento de despesas urgentes e imprevisíveis, como em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública. É autorizado e aberto por medida provisória, podendo ser reaberto no exercício seguinte, nos limites do seu saldo, se o ato que o autorizou tiver sido promulgado nos últimos quatro meses do exercício.

Contingenciamento - É o bloqueio das dotações orçamentárias. Tal procedimento é feito pelo Executivo com objetivo de assegurar o equilíbrio orçamentário, ou seja, equilibrar a execução das despesas e a disponibilidade efetiva de recurso. Em 2020, esse instrumento foi afastado pela decretação da calamidade pública.

Déficit - Excesso de despesa sobre a receita, quer na previsão, quer na realização.

Despesa discricionária - Aquela cuja previsão consta somente na lei orçamentária. Não há outro diploma legal que a estabeleça. Dependem, portanto, da capacidade, priorização e decisão por parte dos gestores públicos para serem executadas.

20 Fontes utilizadas para a elaboração do Glossário:
<https://uspdigital.usp.br/portalthtransparencia/arquivos/GlossarioFinanceiro.pdf>;
<https://portal.fazenda.sp.gov.br/Paginas/Gloss%C3%A1rio-de-Termos.aspx>;
<https://www.tesourotransparente.gov.br/sobre/glossario-do-tesouro-nacional>;
<http://www16.receita.fazenda.gov.br/cadsinc/area-do-cidadao/glossario/>;
<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/glossario.pdf>;
<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario>;
<http://www.fnnde.gov.br/index.php/acessibilidade/item/724-gloss%C3%A1rio>;
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm

Despesa empenhada - Valor do crédito orçamentário ou adicional utilizado para fazer face a compromisso assumido.

Despesa obrigatória - Aquela que, além de constar da lei orçamentária, está prevista em diploma legal específico e, portanto, representa obrigação legal do Estado e independem de vontade ou prioridade dos gestores.

Dotação orçamentária - É o valor monetário autorizado, consignado na lei do orçamento (LOA), para atender uma determinada programação orçamentária.

Educação Básica - O sistema educacional do Brasil divide-se em Educação Básica e Educação Superior. Conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (9.394/96), a Educação Básica compreende as etapas: Creche, Pré-escola, Ensino Fundamental e Ensino Médio; e as modalidades: Educação Profissional, Educação do Campo, Educação Especial, Educação Escolar Indígena, Educação Escolar Quilombola e Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Emenda de Bancada - Emenda coletiva de autoria das bancadas estaduais ou regionais no Congresso Nacional.

Emenda de Comissão - Emenda coletiva de autoria das comissões permanentes de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Emenda de Relator/Relatoria - Instrumento por meio do qual os relatores do projeto de lei orçamentária nele introduzem alterações, geralmente de caráter técnico.

Emenda Individual - Emenda de autoria de Senador ou Deputado.

Empenho - Reserva de dotação orçamentária para um fim específico, é formalizado mediante a emissão de um documento denominado Nota de Empenho. Funciona como garantia ao credor do ente público de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido.

Execução orçamentária da despesa - Utilização dos créditos consignados no orçamento do ente público e nos créditos adicionais, visando à realização das missões atribuídas às unidades orçamentárias.

Exercício financeiro - Período definido para fins de segregação e organização dos registros relativos à arrecadação de receitas, à execução de despesas e aos atos gerais de administração financeira e patrimonial da administração pública. No Brasil, o exercício financeiro tem duração de doze meses e coincide com o ano civil, conforme disposto no art. 34 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) - Lei que compreende as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Lei Orçamentária Anual (LOA) - Lei especial que contém a discriminação da receita e da despesa pública, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Medida Provisória (MP) - Norma legislativa adotada pelo presidente da República que, pela sua definição, deve ser editada somente em casos de relevância e urgência. A MP começa a vigorar imediatamente após sua edição, mas, para virar lei, precisa ser aprovada pelo Congresso.

Orçamento de Guerra - Definido pela Emenda Constitucional nº106/2020, em 7 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.

Pagamento - Último estágio da despesa pública em que o órgão ou a entidade efetiva o pagamento ao ente responsável pela prestação do serviço ou fornecimento do bem, recebendo a devida quitação.

Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARP) - Documento elaborado periodicamente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e Receita Federal do Brasil, conforme determina a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2020 (Lei nº 13.898/2019).

Regra de Ouro - É um mecanismo para evitar o endividamento público para pagar as chamadas despesas correntes: salários, contas de luz, etc. De acordo com a Constituição Federal, art. 167, III: “São vedados: [...] III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”.

Restos a Pagar - Despesas empenhadas, mas não pagas, até 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas (despesas empenhadas e liquidadas) das não processadas (despesas apenas empenhadas e aguardando a liquidação).

Salário-Educação - É uma contribuição social prevista no art. 212, § 5º, da Constituição Federal, que serve como fonte adicional de recursos do Ensino Fundamental público, permitindo às três instâncias do Governo investirem em programas, projetos e ações que qualifiquem profissionais da Educação e estimulem alunos a permanecerem em sala de aula.

Teto dos Gastos Públicos - Definido pela Emenda Constitucional nº95/2016. É um dispositivo que estabelece um limite para os gastos públicos do Governo Federal por 20 anos, a partir de 2017, com o objetivo de controlar a trajetória de crescimento dos gastos.

Unidade orçamentária - Entidade da administração direta, inclusive fundo ou órgão autônomo, da administração indireta (autarquia, fundação ou empresa estatal) em cujo nome a lei orçamentária ou crédito adicional consigna, expressamente, dotações com vistas à sua manutenção e à realização de um determinado programa de trabalho.



TODOS
PELA
EDUCAÇÃO

CONHEÇA O
EDUCAÇÃO JÁ ▶



 TODOSPELAEDUCACAO.ORG.BR

 [/TODOSEDUCACAO](https://www.facebook.com/TODOSEDUCACAO)

 [@TODOSEDUCACAO](https://twitter.com/TODOSEDUCACAO)

 [@TODOSPELAEDUCACAO](https://www.instagram.com/TODOSPELAEDUCACAO)

 [/USER.TODOSPELAEDUCACAO](https://www.youtube.com/user/TODOSPELAEDUCACAO)

 [/COMPANY/TODOSPELAEDUCACAO](https://www.linkedin.com/company/TODOSPELAEDUCACAO)