



TODOS
DE OLHO



TODOS
PELA
EDUCAÇÃO

2º RELATÓRIO BIMESTRAL

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC)

Março e Abril/2020



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 3

QUADRO-RESUMO 4

INTRODUÇÃO..... 6

ASPECTOS FISCAIS 8

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA..... 15

ESPECIAL: Medidas do MEC para o
combate à pandemia da Covid-19..... **24**

CONCLUSÃO 29



APRESENTAÇÃO

SOBRE O TODOS PELA EDUCAÇÃO

O Todos Pela Educação é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, plural e suprapartidária, 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 do emprego de recursos em certas ações em detrimento de outras. As análises desta edição levam em consideração os 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

João Marcelo Borges
Diretor 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
Assessor de Relações
Governamentais

APOIO TÉCNICO

Lucas Hoogerbrugge
Gerente de Estratégia Política

Pricilla Kesley
Coordenadora de Conteúdo
e Comunicação

DIAGRAMAÇÃO

Daniela Jardim & Rene Bueno
Designers gráficos e diagramadores

REVISÃO EXTERNA

Paula Bosi
Revisora e jornalista

1.

QUADRO-RESUMO

1

A análise dos resultados orçamentários do Governo Federal até abril de 2020 mostra redução de R\$ 142,4 bilhões nas estimativas de arrecadação para o ano, ao passo que as despesas já aumentaram R\$ 280,6 bilhões, ampliando, assim, o déficit público. Esse desequilíbrio tende a aumentar nos próximos meses frente ao aprofundamento da crise provocada pela Covid-19, exigindo do Executivo a busca de novas fontes de recursos para a manutenção e o desenvolvimento da Educação (Pág. 8).

2

Em comparação ao 1º bimestre deste ano, os órgãos que reúnem recursos da Educação Básica (Administração Direta do Ministério da Educação (MEC), Inep, Capes e FNDE) tiveram redução de 2,4% na soma de seus orçamentos no 2º bimestre, isto é, cerca de R\$ 878 milhões foram remanejados para outras áreas (Pág. 12/ Tabela 3).

3

Sinal de alerta também no Fundeb. Em comparação com 2019, os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) devem sofrer queda de 13% neste ano, impulsionada pela diminuição de 15% na arrecadação referente ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), imposto estadual responsável pela maior parcela da soma dos fundos (Pág. 9/ Tabela 1).

4

Além dos desafios econômicos trazidos pela pandemia, a análise da execução orçamentária dos primeiros quatro meses do ano revela ineficiência gestora do MEC, em 2019. Até abril, 26% do limite de pagamento de 2020 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) foi utilizado e, desse total, 90% corresponde a despesas de anos anteriores, o chamado Restos a Pagar – RAP (Pág. 13/ Tabela 4). Ademais, entre o 1º e o 2º bimestre, o pagamento dessas despesas na Educação Básica mais do que duplicou, com um crescimento de 138% (Pág. 17/ Tabela 6).

5

Na prática, o órgão está deixando de executar o orçamento aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2020 para pagar RAP, uma vez que o gasto com despesas de anos anteriores consome o mesmo limite de pagamento das despesas do exercício atual. O cenário é ainda mais grave ao considerar que 70% do saldo dessas despesas foi gerado pela atual gestão em 2019 (Pág. 18).

6

Apesar do impacto da Covid-19 na Educação Básica, não houve novas fontes de recursos ou mesmo qualquer sinalização de um pacote de socorro do MEC às redes de ensino, que foram fortemente afetadas pela crise. A Pasta apenas antecipou repasses que já estavam previstos. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) transferiu 38% (R\$ 710 milhões) do total para o ano, além do repasse de R\$ 1,5 bilhão de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Pág. 26/ Tabela 12).

2.

INTRODUÇÃO

Como não poderia ser diferente, a segunda edição do Relatório de Execução Orçamentária do Ministério da Educação (MEC), com foco na Educação Básica, tem como pano de fundo a crise sanitária que atinge o mundo. Além de apresentar os fatores que influenciaram a disponibilidade de recursos e analisar a execução de suas despesas por meio das taxas de empenho e pagamento, comuns a todos os relatórios, esta edição traz uma seção especial que reúne as medidas de combate à pandemia e os remanejamentos e transferências efetivadas no MEC.

A periodicidade adotada respeita a publicação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias¹ (RARDP), editado pelo Ministério da Economia (ME). De acordo com o comportamento da arrecadação, podem ser aplicadas limitações nos gastos dos órgãos orçamentários, por meio da publicação de decretos de contingenciamento que visam atender à meta de resultado primário definido na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Entretanto, como destacado no relatório referente ao primeiro bimestre de 2020, em razão da decretação da calamidade pública causada pela pandemia da Covid-19, o Governo Federal foi autorizado a descumprir a meta de resultado primário neste exercício, o que dispensa a necessidade de realizar contingenciamento de gastos. A abrupta elevação das despesas primárias e a profunda redução da receita, em um cenário de normalidade, implicaria numa limitação drástica dos empenhos e pagamentos.

Em 2020, pela primeira vez, recursos educacionais foram condicionados à aprovação do Congresso Nacional em atendimento à Regra de Ouro. A inclusão desses recursos impacta diretamente a análise da execução, já que, na prática, R\$ 15,5 bilhões que “pertencem” à Pasta ainda não estão vinculados aos seus órgãos orçamentários, o que impede que esses recursos sejam utilizados. Recentemente, o Presidente da República sancionou a Lei nº 14.008, de 2020, que abre crédito suplementar que permite ao Governo descumprir a regra. Dado que o período analisado no relatório é anterior à aprovação, seus efeitos só serão observados no 3º bimestre.

¹ O RARDP é elaborado 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).

O saldo final dos créditos e remanejamentos na Pasta foi negativo no período ora analisado, reduzindo a sua dotação, com impacto maior sobre o conjunto de programações da Educação Básica. O Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica), responsável por 70% dos recursos que custeiam a etapa para 2.150 municípios², tem queda estimada em 13%, ou R\$ 21,4 bilhões, em relação a 2019. O pagamento excessivo de Restos a Pagar (RAP), destacado como um ponto de atenção no 1º Relatório, foi ainda maior, com o agravante de que cerca de 70% do saldo de RAP foi gerado em 2019, ou seja, pela atual gestão. A tendência é que o montante seja ainda maior em 2021.

² Dados organizados pelo Todos Pela Educação com base no Estudo Técnico nº 24/2017, da Conof/CD.

3.

ASPECTOS FISCAIS

3.1 CONSIDERAÇÕES PARA AVALIAÇÃO DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS

No fim de maio, foi publicada a segunda edição do RARDP, referente ao acumulado até o segundo bimestre de 2020. Assim como no primeiro, houve redução na previsão da arrecadação e aumento nas despesas, ambas fortemente influenciadas pelo combate à pandemia da Covid-19.

As estimativas, com base nos resultados dos dois primeiros meses do ano, previam uma variação negativa de 2,3% na receita, e positiva de 0,4% na despesa. Em comparação com o previsto no 1º bimestre, as estimativas atualizadas até abril indicam uma queda de 8,4% (R\$ 111,2 bilhões) na receita líquida³, e aumento de 22,12% (R\$ 268,3 bilhões) nas despesas obrigatórias, aprofundando o déficit público em R\$ 379 bilhões. No acumulado do ano, a previsão da receita já sofreu uma redução de R\$ 142,4 bilhões e a despesa primária obrigatória saltou R\$ 280,6 bilhões, atingindo R\$ 1,5 trilhão.

Importante destacar que, dentre as medidas de enfrentamento à pandemia da Covid-19, muitas são de caráter financeiro, ou seja, não passam necessariamente pelo orçamento, como ampliação de linhas de crédito ao setor privado. Nesses casos, o orçamento somente registrará as eventuais coberturas, pelo Tesouro Nacional, das inadimplências ocorridas e a diferença das taxas de juros de captação dos recursos do Tesouro no mercado e a cobrada nos empréstimos concedidos.

Reforça-se que, neste exercício, o contingenciamento está dispensado em razão da calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, em março deste ano. Com a abrupta elevação das despesas primárias e a profunda redução da receita, em um cenário de normalidade, implicaria numa limitação drástica dos empenhos e pagamentos. Para atingir o déficit primário determinado na LDO 2020, de R\$ 124,1 bilhões, com a avaliação do segundo bimestre chegando a um déficit de R\$ 540,2 bilhões, o Governo Federal precisaria contingenciar despesas na ordem

³ Descontadas a repartição de receitas do IR, IPI, IOF pelo FPM e FPE.

de R\$ 416,4 bilhões, em um espaço de despesas discricionárias (passíveis de contingenciamento) de apenas R\$ 128,4 bilhões.

A queda abrupta de arrecadação também atingiu os Estados e Municípios e, conseqüentemente, os recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Estudo recente realizado pelo Todos Pela Educação, em parceria com o Instituto Unibanco⁴, estima que o conjunto das redes estaduais deve perder entre R\$ 9 e R\$ 28 bilhões em tributos vinculados à MDE. Um levantamento⁵ realizado pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados estima queda de **R\$ 21,4** bilhões para o Fundeb, em comparação com o ano passado - uma redução de **13%**, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1.

Fundeb: Estimativa de perdas em decorrência da pandemia da Covid-19

Em R\$ bilhões

FUNDEB	Receita	2019			2020	
		Partic.	R\$	%	R\$	R\$
Contribuição de Estados e Municípios	ICMS	64%	97,7	-15%	-14,7	83,1
	FPE/FPM	27%	41,2	-10%	-4,1	37,1
	Demais	9%	13,7	-5%	-0,7	13,1
	Subtotal (A)	100%	152,7	-13%	-19,5	133,2
Complementação da União	10% de (A)		15,3	-13%	-1,9	13,3
Total Geral			168	-13%	-21,4	146,6

Fonte: MEC, ME RARDP 2º bimestre, Confaz e Consed.

Elaborado pela Conof/CD.

O levantamento aponta redução de **15%** no ICMS, imposto estadual responsável pela maior parcela da soma dos fundos, com **64%** do total. A União deve contribuir com, pelo menos, 10%. Entretanto, a incerteza sobre quanto tempo irá durar o isolamento, e quando a atividade econômica será retomada, pode piorar ainda mais as projeções.

Desde o ano passado, a Lei Orçamentária concentra um conjunto de programações em um órgão orçamentário específico, condicionadas à aprovação da maioria absoluta dos congressistas

⁴ "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).

⁵ Fonte: MEC, ME RARDP 2º bimestre, Confaz e Consed.

para atender à chamada **Regra de Ouro**⁶. A regra proíbe que o governo se endivide para pagar despesas correntes, em outras palavras, seria como uma regra que proibisse uma empresa de pegar um empréstimo para pagar salários, ou gastos operacionais, como água e luz.

Tais programações somam R\$ 343,6 bilhões e, neste ano, pela primeira vez, uma parte do orçamento do MEC foi atingido pelo mecanismo. Como mostra a Tabela 2, que divide o total condicionado do total aprovado na LOA 2020, **R\$ 15,5 bilhões**, ou **12%** do valor aprovado na Lei Orçamentária, pertencem à Pasta, mas ainda não compõem o seu orçamento. Em 21 de maio de 2020, o **Congresso Nacional aprovou o crédito suplementar referente à quebra da Regra de Ouro (PLN 08/2020)**⁷, sancionado no dia 2 de junho como a Lei nº 14.008, de 2020.

Entretanto, o período de análise não foi impactado pelo crédito suplementar, uma vez que sua aprovação ocorreu em maio, e a sanção, apenas em junho. Na prática, assim como no primeiro relatório produzido pelo Todos Pela Educação, o MEC não contou com esses recursos, o que significa que as análises da execução orçamentária não levam em consideração os **R\$ 15,5 bilhões** condicionados. O relatório seguinte incluirá tais recursos.

Tabela 2.

Dotação inicial do MEC por Agrupamento de Subfunção

Em R\$ milhões

Agrupamento de Subfunções ⁸	LOA 2020	Regra de Ouro	Regra de Ouro/LOA	Total	% Subfunção
1 – Administração e Encargos	34.409,7	6.741,7	19,5%	41.151,4	29%
2 – Educação Básica⁹	44.517,7	117,9	0,02%	44.635,6	31,5%
3 – Educação Profissional	11.665,5	911,1	8%	12.576,6	9%
4 – Educação Superior	36.002,6	7.736,8	21,4%	43.739,4	30,5%
Total Geral	126.595,5	15.507,4	12%	142.102,9	100%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI)

⁶ Art. 167, III, da CF: “Art. 167. 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”.

⁷ <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/141524>

⁸ Agrupamento de Subfunções que correspondem às programações das etapas apresentadas e dos gastos com custeio e pessoal da Administração Direta.

⁹ 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.

Entre outras classificações, as despesas de um órgão governamental são divididas entre as *discricionárias*, que o Governo pode decidir o seu fluxo e priorizar certos gastos em detrimento de outros, e as *obrigatórias*, em que não há espaço para a escolha dos gestores. Isso ocorre porque as despesas obrigatórias estão previstas na legislação, e apenas uma mudança legal (eventualmente constitucional) pode alterá-las. As discricionárias têm apenas uma dotação aprovada na LOA, que é executada ao longo do ano, de acordo com os limites impostos pelo DPOF e as prioridades do Governo. Estima-se que cerca de 94% das despesas do Governo Federal sejam obrigatórias, enquanto, no MEC, essa proporção é de 80,5%.

Recentemente, as regras para execução das despesas discricionárias foram alteradas, e tais mudanças adicionaram a esse conjunto de gastos o caráter **impositivo**, o que significa que, apesar de discricionárias, **é dever do Executivo Federal executar as programações com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade**. A alteração reforça a importância de um bom planejamento por parte do Executivo, já que a LOA é um reflexo do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), enviado pelo Governo Federal e apreciado pelo Congresso, posteriormente.

Em outras palavras, ainda que sujeitas ao contingenciamento temporário, afastado em 2020, o governo só pode deixar de executar essas programações por impedimentos de ordem técnica¹⁰ ou possíveis limitações para cumprimento de dispositivos constitucionais (**Teto de Gastos** imposto pela EC 95/2016) e legais (**Meta de Resultado Primário** previsto na LRF).

O caráter impositivo das programações discricionárias é uma característica fundamental para analisar a execução orçamentária do MEC, assim como de qualquer outro órgão da Administração Federal. Até 2019, apenas as despesas decorrentes de emendas individuais e de bancada tinham tal característica. Em 2020, a partir da aprovação das Emendas Constitucionais nº 100 e 102, **todas as programações discricionárias passaram a ser impositivas**.

3.2 AVALIAÇÃO DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS

A movimentação por créditos adicionais reduziu a dotação atualizada¹¹ do MEC em relação ao 1º bimestre deste ano em **0,3%**, ou **R\$ 437** milhões, como mostra a Tabela 3. O FNDE, responsável pelos repasses do Programa de Alimentação Escolar (PNAE), cruciais na pandemia para garantir a segurança alimentar dos estudantes, teve redução de **2,5%**, ou **R\$ 740** milhões. A perda total dos órgãos que reúnem recursos da Educação Básica foi de **2,4%**, ou R\$ 878 milhões, superior à queda da Pasta como um todo. Isso ocorreu, pois, em outras unidades orçamentárias, houve acréscimo de recursos por meio de créditos extraordinários para o combate à Covid-19, como as Universidades e a EBSERH, responsável pelos Hospitais Universitários.

¹⁰ A LDO estabelece o rol de impedimentos técnicos.

¹¹ Calculada a partir da dotação inicial aprovada na LOA e considerando os remanejamentos promovidos por créditos adicionais, que podem ser em favor da pasta, aumentando a sua dotação, ou contra a pasta, reduzindo os recursos disponíveis.

Tabela 3.

Variação da Dotação Atualizada (*) do MEC

Em R\$ milhões

Órgãos	Dotação Atualizada 2020		Diferença R\$	Diferença %
	1º Bimestre	2º Bimestre	(2º Bim - 1º Bim)	(2º Bim / 1º Bim)
1. MEC – Administração Direta	3.109	2.971	-138	-4,4%
2. INEP	1.096	1.097	0	0%
3. CAPES	2.844	2.844	0	0%
4. FNDE	29.933	29.193	-740	-2,5%
Subtotal	36.982	36.104	-878	-2,4%
5. Outras Unidades Orçamentárias	89.613	90.054	441	0,5%
Total Geral	126.596	126.158	-437	-0,3%

Fonte: SIAFI (Tesouro Nacional).

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

Além da dotação atualizada, a execução dos recursos discricionários depende dos limites de empenho (autorização da execução orçamentária) e de pagamento (execução financeira). Como mencionado acima, de acordo com o comportamento da receita, o Ministério da Economia publica o DPOF contendo as limitações para os órgãos orçamentários. A Tabela 4 apresenta tais limites até dezembro, desagregados entre MEC e FNDE, por serem órgãos orçamentários equiparados no DPOF¹², e o quanto desse limite foi utilizado com despesas de 2020 e com despesas de anos anteriores (RAP).

Na soma do exercício, até dezembro, os dois limites são iguais, já que, para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, não basta empenhar (ter espaço orçamentário), é preciso pagar (ter espaço financeiro) as despesas. Entretanto, o pagamento das despesas assumidas em exercícios passados concorre com o mesmo limite de pagamento dos gastos desse ano, sendo este consumido primeiro pelas despesas mais antigas, que já passaram por todas as fases iniciais da execução (empenho e liquidação).

12 A LDO 2020 elevou o FNDE, autarquia vinculada ao MEC, à condição de **órgão orçamentário**, ou seja, não depende mais da limitação imposta pelo MEC, já que os dois órgãos foram “equiparados” orçamentariamente. Com a nova definição, ambos recebem os limites diretamente do ME, e o FNDE tem maior liberdade para definir a sua programação que será atingida pelo contingenciamento.

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 2º 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	14.904	6.000	41%	4.895	33%	2.468	50%	2.427	50%
26298 – FNDE	4.399	4.399	284	7%	1.139	26%	110	10%	1.030	90%
Total Geral	19.303	19.303	6.284	33%	6.228	32%	2.578	43%	3.457	57%

Fonte: DPOF e SIAFI (Tesouro Nacional).

Até o 2º Bimestre, dos **R\$ 19,3** bilhões do limite de empenho das despesas discricionárias (excluídas as emendas), **33%** já foram consumidos com os empenhos emitidos. Nos pagamentos, foram **32%**, sendo que **57%** foi consumido com compromissos passados, o que tende a empurrar as despesas deste ano para o estoque de RAP do próximo exercício, que já é alto. No FNDE, o cenário é preocupante, com **90%** dos pagamentos com RAP, que será melhor detalhado na seção que analisa a execução da Pasta.

No 1º Relatório, o volume crescente de RAP foi destacado, assim como os anos em que esse volume foi acumulado. Como mostra a Tabela 5, **69%** do saldo foi gerado em 2019, ou seja, pela atual gestão. No FNDE, o peso de 2019 é de **70%**. A mudança dos percentuais de um bimestre para o outro se deu pelo pagamento de parte dessas despesas; assim, os pesos foram redefinidos com base no saldo total. No acumulado até o 2º bimestre, houve redução no estoque de RAP em ambos os órgãos, de **R\$ 4,3** bi para **R\$ 3,3** bilhões, no MEC, e de R\$ 4,1 bi para **R\$ 3,3** bilhões, no FNDE.

Tabela 5.

Saldo de Restos a Pagar do Ministério da Educação*

Em R\$ milhões - Valores Correntes

Ano do Empenho	1º Bimestre/2020				2º Bimestre/2020			
	MEC	% MEC	FNDE	% FNDE	MEC	% MEC	FNDE	% FNDE
Anterior a 2018	229	5%	723	18%	219	7%	504	15%
2018	850	20%	562	14%	789	24%	479	14%
2019	3.260	75%	2.801	69%	2.288	69%	2.333	70%
Total Geral	4.339	100%	4.087	100%	3.296	100%	3.315	100%

Fonte: SIAFI (Tesouro Gerencial).

(*) Excluídas emendas

A redução do saldo de RAP ocorre essencialmente pelo pagamento das despesas, além dos cancelamentos ocorridos no período. Como também foi destacado no 1º Relatório, **o volume de RAP gerados de um ano para o outro, em 2019, foi o maior desde 2015, o que permite concluir que o MEC teve uma baixa taxa de pagamento das despesas empenhadas em 2019.**

4.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

4.1 CONSIDERAÇÕES PARA ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Como mencionado anteriormente, a aprovação do crédito suplementar da Regra de Ouro por parte do Congresso Nacional, sancionado recentemente, não impacta a execução orçamentária do 2º bimestre, já que este movimento é posterior ao período de análise. Portanto, as dotações atualizadas e os valores executados contemplados nesta edição do relatório não levam em consideração as programações da Regra de Ouro, que somam cerca de R\$ 15,5 bilhões.

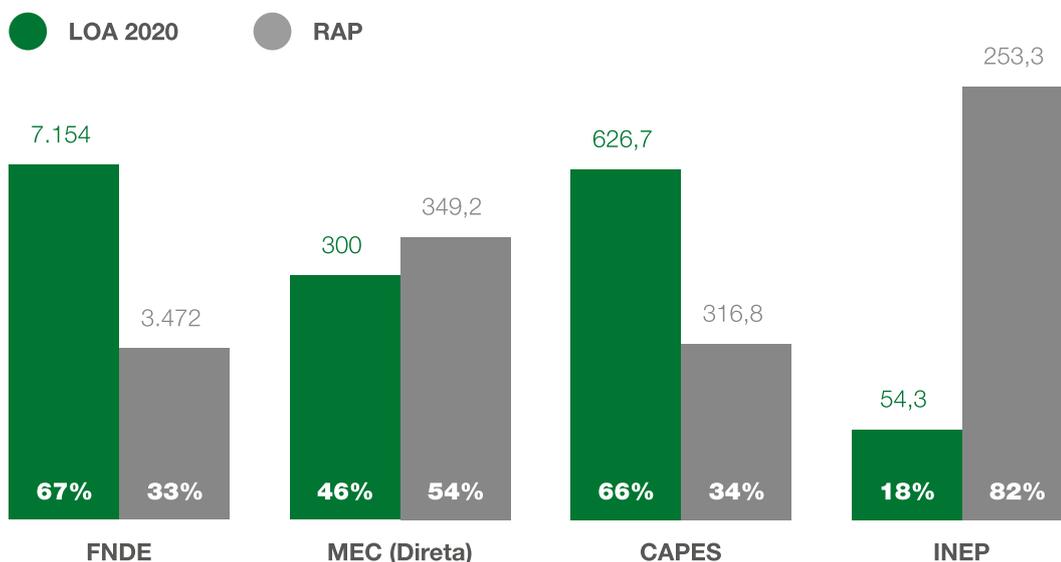
O primeiro ponto a ser observado é o excesso de pagamentos de RAP em detrimento da execução de recursos de 2020, que também foi destacado como um ponto de atenção no primeiro relatório. O Gráfico 1 segregava os pagamentos realizados pelos órgãos selecionados entre despesas com RAP e despesas aprovadas na LOA 2020. Em todos os órgãos, sem distinção por tipo de despesa, houve aumento da execução de dotações de 2020 em comparação com o 1º bimestre, o que é esperado para esse período. No entanto, é preocupante o fato de a Administração Direta do MEC e, principalmente, o Inep continuarem pagando mais despesas de anos anteriores do que do atual.

Gráfico 1.

Pagamentos totais - 2º Bimestre

(LOA 2020 x RAP)

Em % e valor (em R\$ milhões)



Os valores acima se referem aos pagamentos totais dos órgãos, ou seja, despesas *discricionárias*, *obrigatórias* e provenientes de *emendas parlamentares*, que possuem dinâmica própria de execução. No entanto, os dois últimos conjuntos de despesas não dependem exclusivamente da atuação do MEC, já que as obrigatórias são executadas conforme os fatos geradores e os prazos para cumprimento da obrigação forem ocorrendo.

As emendas parlamentares, por sua vez, são liberadas conforme decisão da Junta Orçamentária do Governo Federal (JOF)¹³ e existe pressão dos parlamentares para colocarem o pagamento das suas emendas “na fila”. Como há um volume mensal para o pagamento do conjunto das emendas e a sua alocação é dispersa pelos órgãos federais, a priorização dos autores influencia essa distribuição.

Retomando o tópico inicial, a Tabela 6 traz a representatividade de RAP nos pagamentos totais da Pasta, destacando os gastos com Educação Básica das demais despesas. No mesmo período do ano passado, **78%** do que foi pago pertencia ao exercício corrente (2019), e **22%**, a exercícios anteriores.

¹³ Estabelecida no Decreto nº 9.884, de 27 de junho de 2019.

Tabela 6.

Representatividade de RAP nos Pagamentos Totais

Em R\$ milhões

Agrupamento de Subfunção	Até 2º Bimestre/2019					Até 2º Bimestre/2020				
	Total	LOA 2019	%/ Total	RAP	%/ Total	Total	LOA 2020	%/ Total	RAP	%/ Total
Educação Básica	13.812	11.577	84%	2.235	16%	8.383	10.372	66%	5.331	34%
Demais	28.624	21.390	75%	7.235	25%	15.092	21.279	74%	7.622	26%
Total Geral	42.437	32.967	78%	9.470	22%	23.474	31.651	71%	12.954	29%

Fonte: Tesouro Gerencial.

Dados de 2019 em valores correntes.

Em 2020, houve piora nesse cenário, com **71%** do executado decorrente de dotações aprovadas na LOA 2020, e **29%**, com RAP. Na Educação Básica, a situação é ainda pior, com aumento de **138%** nos gastos com RAP, em comparação com o mesmo período de 2019, um aumento de **18 p.p.**

Comparando os dois bimestres de 2020, houve queda da execução de despesas de anos anteriores, movimento esperado para esse período do ano. Nos dois primeiros meses do ano, 48% dos pagamentos da Pasta eram de RAP, frente aos **29%** do acumulado dos quatro meses. Isso quer dizer que, em março e abril, o MEC passou a pagar mais despesas de 2020, em comparação com janeiro e fevereiro.

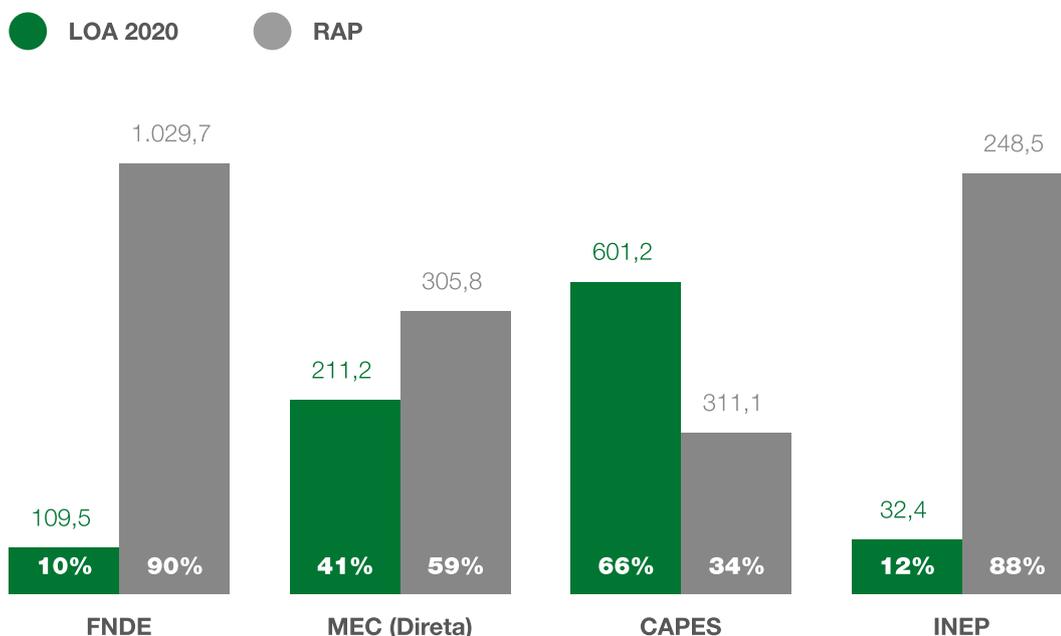
Por outro lado, ao analisar apenas as despesas discricionárias, demonstradas no Gráfico 2, há uma mudança expressiva nos percentuais. Todos os órgãos executaram mais despesas discricionárias de Restos a Pagar em 2020 do que no ano passado. **No FNDE, apenas 10% do executado é referente a 2020 e, no Inep, 12%.** A situação das outras unidades orçamentárias também é preocupante e, apenas na Capes, o montante discricionário de 2020 supera o de anos anteriores.

Gráfico 2.

Pagamentos discricionários até o 2º Bimestre

(LOA 2020 x RAP)

Em % e valor (em R\$ milhões)



Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

Os dados reforçam o que foi destacado no relatório anterior: **o MEC está executando, em 2020, o que não conseguiu executar em 2019. A situação se torna ainda mais grave ao considerar que 70% do saldo de RAP, do MEC e do FNDE, sem considerar as emendas parlamentares, foram gerados pela atual gestão, em 2019.**

4.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS

Nesta seção, analisa-se a execução orçamentária das despesas obrigatórias. A dotação dessas despesas na Administração Direta do MEC foi reduzida em 15%, comparando os dois bimestres de 2020. Os demais órgãos que incluem recursos da Educação Básica não sofreram alteração na dotação de um bimestre para o outro. No caso das outras unidades (Universidades, Institutos Federais, Hospitais Universitários, EBSEH, entre outros), houve um aumento de 0,08% neste bimestre (R\$ 54 milhões).

No início de 2020, em relação ao ano de 2019, a queda acentuada na Administração Direta do MEC foi impulsionada pela redução dos gastos com Pessoal e Encargos Sociais, justificada pelo

ineditismo adotado pelo relator-geral do PLOA¹⁴, em 2019, que antecipou os possíveis efeitos da Proposta de Emenda Constitucional Emergencial (PEC 186/2019), que permite a redução de jornada dos servidores com correspondente diminuição da remuneração. Todavia, a PEC ainda tramita no Senado Federal e sua aprovação não é certa, ainda mais considerando as incertezas geradas pela pandemia da Covid-19.

Partindo para a análise da execução desses recursos, até o segundo bimestre de 2020, no conjunto de unidades orçamentárias selecionadas, **88%** do total disponível foi empenhado, e **29%**, pago. As informações dispostas na Tabela 7 mostram que ambos superam a execução do mesmo período de 2019, **67%** e **27%**, e do primeiro bimestre de 2020, 81% e 11%, respectivamente. Nota-se que o montante à disposição, em 2019, era de **R\$ 29,9** bilhões e, em 2020, **R\$ 24,5** bilhões, valor que permanecerá inferior ao do ano passado, mesmo com a sanção do crédito suplementar da Regra de Ouro.

Tabela 7.

Execução das Despesas Primárias Obrigatórias nos órgãos selecionados

Em R\$ milhões

Órgãos	Até 2º Bimestre/2019			Até 2º Bimestre/2020				
	Dotação Atual	Empenhado	Pago	Dotação Atual*	Empenhado		Pago	
	R\$ Mi	%	%	R\$ Mi	R\$ Mi	%	R\$ Mi	%
1. MEC (Administração Direta)	7.643	5%	1%	1.012	108	11%	84	8%
2. INEP	73	94%	26%	68	63	93%	19	28%
3. CAPES	84	90%	25%	74	72	98%	21	28%
4. FNDE	22.186	88%	36%	23.362	21.401	92%	7.042	30%
Subtotal	29.985	67%	27%	24.515	21.645	88%	7.165	29%
Outras Unidades Orçamentárias	73.133	85%	26%	65.744	57.696	88%	18.783	29%
Total Geral	103.118	79%	26%	90.259	79.340	88%	25.948	29%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

Dados de 2019 em valores correntes

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

¹⁴ Projeto de Lei Orçamentária Anual.

A execução da Administração Direta do MEC destoou dos demais órgãos, com apenas **11%** de empenho. Ainda que superior ao empenho de 2019 no mesmo período, que foi de apenas **5%**, o número é extremamente baixo. Os percentuais de execução da Pasta como um todo foram de **88%** e **29%**.

4.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS

A dotação atualizada das despesas discricionárias do MEC, atualmente em **R\$ 24,1** bilhões, também sofreu redução, tanto em comparação com o mesmo período de 2019 quanto em relação ao 1º bimestre de 2020, quando somava **R\$ 24,5** bilhões, como mostra a Tabela 8. Isso ocorreu em função de remanejamentos e créditos aprovados, que retiraram recursos da Pasta e transferiram para outras. Ao desagregar os valores, no entanto, a redução se dá apenas nas emendas (**-17,8%**), com avanço de **3%** nas demais despesas.

Tabela 8.

Despesas Primárias Discricionárias e Emendas por órgão*

(1º Bimestre x 2º Bimestre de 2020)

Em R\$ milhões

Órgãos	1º Bimestre/2020			2º Bimestre/2020		
	Dotação Atual	Empenhado	Pago	Dotação Atual*	Empenhado	Pago
	R\$	%	%	R\$	%	%
Emendas	5.179	0%	0%	4.252	3%	0%
1. MEC – Administração Direta	599	-	-	553	-	-
3. CAPES	142	-	-	142	38%	-
4. FNDE	3.704	-	-	2.963	1%	-
Outras Unidades Orçamentárias	735	1%	1%	594	7%	1%
Discricionárias	19.299	10%	5%	19.904	32%	13%
1. MEC – Administração Direta	1.384	11%	5%	1.469	21%	14%
2. INEP	1.111	8%	1%	1.111	18%	3%
3. CAPES	2.844	14%	6%	2.844	41%	21%
4. FNDE	3.048	2%	1%	3.048	9%	4%
Outras Unidades Orçamentárias	10.913	12%	6%	11.433	38%	14%
Total Geral	24.478	8%	4%	24.156	27%	11%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

A queda de **R\$ 927** milhões na dotação das emendas se concentrou no FNDE, com perda de **R\$ 741** milhões. O órgão concentra 70% das emendas da Pasta, comumente indicadas por parlamentares para apoiar a infraestrutura e o custeio da Educação Básica ou a compra de ônibus escolares. No final de março, em virtude da pandemia, o Governo Federal anunciou¹⁵ que os parlamentares poderiam redirecionar as emendas inicialmente alocadas para outras áreas para apoiar o combate à Covid-19. Apesar de não ser possível “rastrear” a nova destinação desses recursos via sistema, declarações de parlamentares e partidos permitem supor que parcela relevante da dotação remanejada da Educação foi redirecionada para a saúde.

Já a Tabela 9 compara o 2º bimestre de 2020 com o mesmo período em 2019, demonstrando que, no ano passado, **21%** das despesas discricionárias haviam sido empenhadas, e **12%**, pagas. Em 2020, houve aumento significativo de 22 p.p. nos empenhos, atingindo **43%** da dotação atualizada, puxado principalmente pela alta execução em outros órgãos da Pasta (Universidades, Institutos Federais, Hospitais Universitários, EBSEH, entre outros), com empenho médio de **70%** das despesas discricionárias. Entretanto, na Administração Direta, no Inep e no FNDE, após quatro meses, nem um terço das despesas foram empenhadas.

Por outro lado, apesar do aumento no empenho no total geral, apenas **11%** foi pago. É importante considerar que esse percentual também considera as emendas, com dinâmica própria de execução a partir da indicação dos parlamentares, o que afeta diretamente a possibilidade de pagamento. Excluindo as emendas, a execução das demais despesas discricionárias, em 2020, superou a do mesmo período de 2019, em **29 p.p.** Vale lembrar que tais valores não incluem despesas da Regra de Ouro, o que justifica, em parte, a redução em relação a 2019, quando o MEC não havia sido atingido pelo mecanismo.

***Errata:** Foram identificados erros na apresentação dos dados das colunas “Dotação Atual”, “Empenhado” e “Pago” do 2º Bimestre /2020, da Tabela de nº 8 - “Despesas Primárias Discricionárias e Emendas por órgão” deste relatório. Os erros ocorreram na extração dos dados, causando alterações na dotação atual das despesas discricionárias (excluídas as emendas) e nas respectivas taxas de execução dos órgãos selecionados. A partir da detecção do equívoco, em 28 de agosto de 2020, os números foram corrigidos. Reforça-se que as alterações não impactaram as conclusões deste relatório, uma vez que, apesar do texto ter destacado a baixa execução no período, as taxas de execução publicadas incorretamente eram superiores às corretas.

15 <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/20/parlamentares-poderao-destinar-r-8-bilhoes-em-emendas-para-area-da-saude.htm>
<https://www.camara.leg.br/noticias/649191-parlamentares-poderao-remanejar-recursos-de-emendas-impositivas-para-combate-ao-coronavirus>
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/23/coronavirus-recursos-de-emendas-impositivas-poderao-priorizar-acoos-contra-pandemia>

Tabela 9.

Despesas Primárias Discricionárias e Emendas por órgão

(2º Bimestre de 2019 x 2º Bimestre de 2020)

Em R\$ milhões

Órgãos	2º Bimestre/2019			2º Bimestre/2020		
	Dotação Atual	Empenhado	Pago	Dotação Atual	Empenhado	Pago
	R\$	%	%	R\$	%	%
Emendas	1.378	0%	0%	4.252	3%	0%
1. MEC – Administração Direta	37	-	-	553	-	-
3. CAPES	-	-	-	142	38%	-
4. FNDE	716	-	-	2.963	1%	-
Outras Unidades Orçamentárias	626	-	-	594	7%	1%
Discricionárias	24.670	23%	13%	19.060	52%	14%
1. MEC – Administração Direta	2.333	14%	8%	1.137	28%	19%
2. INEP	1.497	14%	3%	1.017	20%	3%
3. CAPES	4.156	29%	21%	2.617	45%	23%
4. FNDE	4.774	9%	5%	2.856	10%	4%
Outras Unidades Orçamentárias	11.910	28%	15%	11.433	70%	14%
Total Geral	26.049	21%	12%	23.312	43%	11%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

Nenhum recurso da Educação Básica proveniente de emendas parlamentares havia sido empenhado ou pago no 1º bimestre, o que é natural, já que se trata justamente do período de indicação, via sistema, dos respectivos beneficiários. Nesse período, apenas uma parte das Emendas de Relator recebeu empenho. Já no 2º bimestre, demonstrado na Tabela 10, houve execução nas programações de Emendas de Bancada (EBAN), de Comissão (ECOM) e, novamente, de Relator (EREL), com o empenho total de **R\$124,9** milhões, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 10.

Execução de Emendas, por Tipo de Emenda e Subfunção

Em R\$ milhares

Tipo de Emenda	Até 2º Bimestre de 2020							
	Empenhado				Pago			
	Educação Básica	%/Total	Demais	Total	Educação Básica	%/Total	Demais	Total
EBAN	13.276	41%	18.727	32.002	-	0%	1.108	1.108
ECOM	3.311	100%	-	3.311	-	0%	0	0
EIND	-	0%	16.156	16.156	-	0%	530	530
EREL	21.779	29%	51.703	73.481	651	14%	3.891	4.542
Total Geral	38.365	30%	86.586	124.951	651	10%	5.529	6.180

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

Do conjunto das emendas executadas, somando todos os órgãos do MEC, cerca de 30% dos empenhos foram em favor de programações da Educação Básica, um total de **R\$ 38,4** milhões. A maior concentração está na execução das Emendas de Relator, com empenho de **R\$ 21,8** milhões. A Emenda de Bancada empenhada é uma indicação dos parlamentares do Mato Grosso do Sul, que destinaram **R\$ 13,3** milhões para aquisição de veículos para transporte escolar no estado. Não houve execução de Emendas Individuais (EIND) para a Educação Básica nos quatro primeiros meses do ano, assim como em 2019.

Ressalte-se que, após a celeuma em torno das Emendas de Relator no início do ano, apontado no Relatório do 1º Bimestre, o Poder Executivo manteve sua prerrogativa de decidir sobre a destinação desses recursos. Isso ocorreu pela manutenção do veto à LDO 2020 e a retirada recente de tramitação do PLN 4/2020, que buscava retomar a autonomia do relator-geral sobre essas programações. Assim, a execução dessas emendas coube ao governo.

ESPECIAL



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

O mundo foi pego de surpresa com a pandemia da Covid-19, que tem o isolamento social como principal arma para combater a disseminação do vírus e “achatar” a curva de novos casos e óbitos, evitando a sobrecarga no sistema de saúde. No País inteiro, as escolas estão fechadas desde março, e redes estaduais e municipais estão se desdobrando para mitigar os impactos pedagógicos e sociais que atingiram os alunos. Toda comunidade escolar foi impactada, e cabe ao MEC, como responsável pela coordenação da política nacional de Educação, apoiar e coordenar os esforços junto às redes de ensino.

Em seu site, o Ministério criou uma página que reúne as medidas implementadas pela Pasta no combate à pandemia, atualizada frequentemente. Entre as iniciativas, estão medidas administrativas, repasses aos entes subnacionais e transferências para outros órgãos. Ainda que o foco deste relatório seja a Educação Básica, é importante destacar que a Pasta recebeu créditos orçamentários destinados, principalmente, aos Hospitais Universitários, que, em algumas regiões, atuam como “hospitais de referência”¹⁶ no enfrentamento à Covid-19, segundo o Ministério da Saúde.

O Governo Federal enviou créditos extraordinários ao Congresso Nacional¹⁷ em favor de diferentes Ministérios, entre eles, o MEC. Como mostra a Tabela 11, abaixo, ao todo, são **R\$ 615,3** milhões na soma de três Medidas Provisórias (924, 941 e 942) para a Educação, entre recursos para a Administração Direta, EBSERH¹⁸ e Universidades. Do total, **29%** foi empenhado e **2%** pago, lembrando que os valores se referem apenas aos meses de março e abril.

¹⁶ Pará, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul - <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46257-mapa-hospitais-referencia-novo-coronavirus>

¹⁷ https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/MPVs_de_2020-Publicadas_no_DOU_durante_a_pandemia

¹⁸ Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

Tabela 11.

Medidas Provisórias em favor do MEC em combate à pandemia

Em R\$ milhares

Órgão	2º Bimestre/2020				
	Dotação Atualizada	Empenhado	% Empenhado	Pago	% Pago
MEC – Administração Direta	84.838	1.735	2%	154	0,02%
EBSERH	288.930	103.777	36%	3.241	0%
Universidades	241.533	72.482	30%	8.441	3%
Total Geral	615.301	177.994	29%	11.836	2%

Ao desagregar os empenhos, observamos a concentração dos recursos na aquisição de materiais hospitalares, de proteção e segurança e pequenas obras em instalações também referentes a hospitais. Até o fim de abril, não foram identificados gastos relacionados à Educação Básica com esses recursos, o que ainda poderia acontecer no âmbito da Administração Direta do MEC.

Para a Educação Básica, usando recursos aprovados na LOA 2020, o MEC anunciou, na segunda quinzena de março, a antecipação das parcelas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), com estimativa de execução entre R\$ 450 mi e R\$ 900 milhões¹⁹. A dotação para o programa, em 2020, é de **R\$ 1,9** bilhão. Usualmente, as transferências do PDDE ocorrem em abril e setembro, e visam contribuir para a manutenção e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas. Até o final de abril, **40%** do montante havia sido empenhado e **38%** pago. A Tabela 12 mostra os números de execução do PDDE, PNAE e outras ações da Educação Básica no 2º bimestre de 2020.

¹⁹ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=86341:comite-de-emergencia-do-mec-define-primeiras-aco-es-contr-a-o-coronavirus&catid=33381&Itemid=86

Tabela 12.

Execução das Ações do PDDE (0515) e do PNAE (00PI)

Em R\$ milhões e %

Ações	2º Bimestre/2020				
	Dotação Atualizada	Empenhado	% Empenhado	Pago	% Pago
PDDE (0515)	1.889	765	40%	710	38%
PNAE (00PI)	4.155	3.871	93%	1.501	36%
Outras ações – Educação Básica	37.756	30.807	82%	8.161	21%
Total - Educação Básica	43.800	35.443	81%	10.372	24%

Crucial para garantir a segurança alimentar dos alunos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem dotação, em 2020, de **R\$ 4,1** bilhões. Sancionada no início de abril, a Lei nº 13.987, de 2020, autoriza, em caráter excepcional, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de Educação Básica. Entretanto, a lei aprovada e a Resolução nº 2, de 9 de abril de 2020, editada pelo MEC, restringem o uso dos recursos. Ao permitirem apenas a distribuição de gêneros alimentícios aos pais e responsáveis, torna-se inviável a transferência dos recursos diretamente às famílias, modelo que vem sendo adotado por diversas redes de ensino.

A distribuição de “kits”, sugerida pela Pasta, não é nada trivial e envolve uma logística complexa para algumas localidades, sem mencionar os riscos sanitários. Na prática, até o final de abril, **R\$ 1,5** bilhão havia sido transferido aos Estados e Municípios. Apesar de os dados e sistemas federais (usados no relatório) não permitirem o acompanhamento da execução orçamentária dos entes subnacionais, diferentes reportagens apontam para as dificuldades enfrentadas pelos gestores.²⁰

De forma geral, há uma inação preocupante do MEC em apoiar as medidas tomadas por redes estaduais e municipais para garantir a continuidade de atividades pedagógicas no cenário de suspensão das aulas presenciais. Não há qualquer sinalização de suporte para a oferta de banda larga, entrega de materiais impressos nas casas dos estudantes, avaliação do uso desses recursos por parte do Inep ou quaisquer outras soluções remotas de iniciativa federal. Em outros países, governos centrais, liderados por seus respectivos ministérios da Educação ou órgão

²⁰ [https://undime.org.br/noticia/26-03-2020-18-39-undime-e-consed-tratam-da-oferta-da-alimentacao-escolar-em-reuniao-com-fnde-e-mec-](https://undime.org.br/noticia/26-03-2020-18-39-undime-e-consed-tratam-da-oferta-da-alimentacao-escolar-em-reuniao-com-fnde-e-mec)
<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/04/regra-do-mec-trava-merenda-com-dinheiro-federal-em-ao-menos-9-estados.shtml>
<https://amazonasatual.com.br/regra-do-mec-trava-merenda-escolar-com-dinheiro-federal-durante-a-pandemia/>

similar, desenvolveram diversas saídas²¹ para apoiar a comunidade escolar. No Brasil, Estados e Municípios assumiram a responsabilidade para si, com pouco ou nenhum suporte do MEC.

4.4 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA TOTAL

Independentemente de serem obrigatórios ou discricionários, primários ou financeiros, da Educação Básica ou Superior, os valores a seguir consideram a execução do MEC como um todo. Importa observar, contudo, que não houve análise da disponibilidade de recursos e execução orçamentária do Ensino Superior. Além de não ser o foco do material, a autonomia administrativa das Universidades e Institutos Federais poderia influenciar na comparação com as outras dotações da Pasta. Ademais, a dinâmica própria dessas unidades orçamentárias não acompanha a lógica de execução da Educação Básica, já que cabe a elas a sua execução, e não à Administração do MEC.

Comparando o acumulado até o 2º bimestre de 2019 e 2020, a execução orçamentária do MEC nesse ano foi superior à do ano passado, com empenho de **78%** das dotações disponíveis, frente a **66%** no ano anterior. Isso se justifica, em parte, pela dotação atualizada do MEC, em 2020, ainda não contar com os recursos condicionados à Regra de Ouro. No conjunto de ações da Educação Básica, também houve aumento nos empenhos; por outro lado, os pagamentos recuaram **4 p.p.** O crescimento no percentual pago em outras Subfunções “compensou” a queda na Educação Básica, assim, os pagamentos totais do MEC aumentaram **3 p.p.** em comparação com o mesmo período do ano passado.

²¹ <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/nationalresponses>

Tabela 13.

Execução por Agrupamento de Subfunções

Em R\$ milhões

Por Agrupamento de Subfunções e Ações	Até 2º Bimestre/2019			Até 2º Bimestre/2020					
	Dotação Atual	Empenhado	Pago	Dotação Atual (*)		Empenhado		Pago ²²	
	R\$	%	%	R\$	Varição % 20 / 19	R\$	%	R\$	%
EDUCAÇÃO BÁSICA	41.775	79%	28%	43.800	5%	35.443	81%	10.372	24%
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	12.607	67%	20%	11.606	-8%	9.011	78%	2.667	23%
EDUCAÇÃO SUPERIOR	45.774	64%	22%	35.845	-22%	27.135	76%	9.930	28%
ADMINISTRAÇÃO E ENCARGOS	49.604	55%	18%	34.907	-30%	26.210	75%	8.682	25%
Total Geral	149.760	66%	22%	126.158	-16%	97.799	78%	31.651	25%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

Dados de 2019 em valores correntes.

(*) Excluídas as dotações alocadas na Regra de Ouro.

De 2019 para 2020, olhando para o mesmo período, a dotação atual do MEC caiu **R\$ 23,6** bilhões, o equivalente a 80% do orçamento do FNDE aprovado na LOA 2020. A única etapa em que a dotação de 2020 supera a do ano passado é justamente a Educação Básica, que, apesar da queda de **16%** no orçamento total da Pasta, teve aumento de **5%**. Vale reforçar, novamente, que a dotação de 2020 ainda não inclui os recursos condicionados da Regra de Ouro, ainda que o montante (R\$ 15,5 bilhões) seja inferior à redução.

²² Desconsidera pagamentos de RAP, pois se trata de um gasto extra orçamentário.

5.

CONCLUSÃO

O principal fator que impactou, e ainda impactará, a execução orçamentária do MEC, em 2020, foi a pandemia da Covid-19 e, conseqüentemente, a ausência de contingenciamentos em razão da decretação do estado de calamidade pública, que desobrigou o cumprimento da meta de resultado primário. No acumulado do ano, a previsão da receita do Governo Federal já sofreu uma redução de R\$ 142,4 bilhões e a despesa primária obrigatória saltou R\$ 280,6 bilhões.

Apesar da sanção da Lei nº 14.008, de 2020, os recursos da Regra de Ouro ainda não integram o orçamento do MEC no período analisado e serão melhor detalhados em nosso próximo relatório. Por outro lado, menos de 1% dos recursos condicionados dizem respeito à Educação Básica, o que **afasta** possíveis correlações do mecanismo com a baixa execução das programações discricionárias da etapa.

O saldo dos remanejamentos e créditos editados em favor e contra o MEC foi negativo e a sua dotação atualizada caiu 0,3%, totalizando R\$ 437 milhões de perda. O impacto foi pior no FNDE e na Administração Direta do MEC, que sofreram redução de 2,5% e 4,4%, respectivamente. Por outro lado, em outros órgãos da Pasta, houve aumento na dotação, principalmente na EBSEH e nas Universidades Federais, que receberam recursos para o combate à Covid-19.

O afastamento do contingenciamento, em 2020, permite ao MEC executar integralmente o orçamento aprovado pela LOA 2020, respeitando limites de pagamento definidos pelo DPOF, publicados pelo ME. Entretanto, tal limite também é consumido pelo pagamento de compromissos assumidos em anos anteriores e não quitados, os RAP. O FNDE já utilizou 26% do seu limite de pagamentos e, desse total, 90% pertencem aos exercícios anteriores. O órgão pagou mais de R\$ 1 bilhão com RAP e pouco mais de R\$ 100 milhões com despesas aprovadas na LOA 2020.

Tal comportamento é preocupante e produz um efeito futuro de rolagem das despesas de 2020 para 2021, já que o espaço financeiro que deveria ser usado com elas está sendo consumido com RAP. Soma-se a isso que cerca de 70% do saldo de RAP, tanto no MEC como no FNDE, foi gerado pela atual gestão, em 2019. **A Pasta está pagando, em 2020, o que não conseguiu pagar em 2019, ou seja, o problema de hoje foi causado ontem, e por incapacidade gerencial.**

As ações da Pasta no enfrentamento à pandemia se concentram nos Hospitais Universitários, com o atendimento direto de pacientes infectados. Para a Educação Básica, apesar de antecipar parcelas de programas suplementares, não há “dinheiro novo” ou mesmo qualquer sinalização de um pacote de resgate da Pasta às redes de ensino, que foram fortemente afetadas. Além dos gastos imediatos para garantir a continuidade das atividades pedagógicas por meio do ensino remoto, a volta às aulas demandará diversas despesas extras, como investimentos em infraestrutura para reforma ou construção de banheiros e espaços para ampliação do número de turmas, aulas de reforço, abertura das escolas nos fins de semana e avaliações diagnósticas, bem como outras ações necessárias para garantir o cumprimento das medidas sanitárias que serão necessárias para esse período.

No próximo relatório, já com os recursos condicionados da Regra de Ouro incorporados às dotações do MEC, será possível analisar a execução da Pasta com a sua dotação completa e observar atentamente o comportamento do MEC no que diz respeito aos gastos com RAP. Também é esperado que a execução das emendas individuais e coletivas aumente, além de possíveis novos gastos para o combate à pandemia no âmbito do Ministério da Educação.



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)