



DESPESAS COM EDUCAÇÃO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO GOVERNO FEDERAL DO BRASIL ENTRE 2003 E 2008

LIDIANE RODRIGUES GARCIA
ORION AUGUSTO PLATT

Resumo:

Conforme a Constituição Federal Brasileira de 1988, a educação constitui um direito social fundamental para o desenvolvimento dos indivíduos. A análise dos valores constantes no Orçamento da União, destinados a educação, constitui fonte inicial de reflexão sobre qual tratamento o Governo Federal tem dispensado ao atendimento desse direito. O objetivo deste artigo é analisar os valores, a composição, a evolução e a expressividade das despesas com a função Educação na execução do Orçamento da União entre 2003 e 2008. Para isto, é realizada a apresentação e análise de dados emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda. A metodologia utilizada é exploratória, com relação aos objetivos e quantitativa e qualitativa (mista), em relação à abordagem do problema. Os procedimentos para obtenção dos dados foram os da pesquisa bibliográfica para a fundamentação teórica e da pesquisa documental para o desenvolvimento da análise. As análises permitiram perceber que entre os anos de 2003 e 2008, a função Educação esteve sempre entre as cinco mais expressivas monetariamente. O valor despendido com essa despesa apresentou aumento de 50,65% no período. Todavia, sua representatividade em relação ao total das despesas foi baixa representando no máximo 2,88% do total das despesas orçamentárias.

Palavras-chave: Despesas com educação. Orçamento público. Governo Federal.

1 INTRODUÇÃO

As despesas com educação estão entre as mais expressivas do Governo Federal do Brasil. A educação está prevista no art. 205 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e constitui um direito social fundamental para o desenvolvimento dos indivíduos. Contudo, qual a composição, a evolução e expressividade das despesas com a função Educação na execução do Orçamento do Governo Federal do Brasil entre 2003 e 2008?

Este artigo visa responder esta questão por meio da apresentação, análise de dados e informações emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda. Assim, o objetivo deste artigo é analisar os valores, a composição, a evolução e a expressividade das despesas com a função Educação na execução do Orçamento da União entre 2003 e 2008.

A análise dos valores constantes na execução orçamentária da União, destinados as ações relacionadas à educação, constitui fonte inicial de reflexão sobre qual tratamento o Governo Federal tem dispensado ao atendimento deste direito. Isto possibilita a compreensão por um maior número de usuários dos montantes destinados ao desenvolvimento das ações governamentais nessa área.

Assim, a proposta é verificar, por meio de análises estatísticas, o comportamento das despesas com a função Educação em relação às demais despesas por funções. Perceber como o valor destinado a Educação foi distribuído entre suas diversas subfunções. Busca-se também constatar, por meio do ajuste monetário dos valores, se tem ocorrido aumento, redução ou estagnação. Portanto, não é objetivo deste estudo analisar se os valores utilizados com essa despesa são ideais e nem efetuar considerações a respeito de qual seria o nível ideal de gastos. Para efetuar esse tipo de análise o estudo teria que verificar a qualidade das ações empreendidas com os valores despendidos.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Despesas orçamentárias e suas classificações

O orçamento público é, segundo Cruz (1988, p. 17) “um meio de prever as intenções da programação econômica e financeira que o Poder Executivo deseja adotar no exercício financeiro seguinte”. O orçamento público exerce, portanto, papel fundamental no planejamento e no acompanhamento das ações governamentais. É por meio dele que o Governo determina quais os planos e programas serão priorizados no período seguinte. Com a análise de sua execução é possível constatar como os recursos públicos estão sendo utilizados.

No orçamento público, encontra-se a estimativa da receita e a fixação da despesa para o período seguinte. Conforme o art. 35 da Lei n.º 4.320/1964 (BRASIL, 1964), para o registro da receita é utilizado o princípio de caixa e para as despesas o da competência.

A despesa pública é constituída, segundo Silva (2008, p. 125), de “todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de

contratos ou outros instrumentos”. Evidencia-se assim que, a despesa pública é formada por todo desembolso ou encargo assumido pelo Estado.

As despesas orçamentárias obedecem, conforme o Manual da Despesa Nacional (STN/SOF, 2008), à classificação institucional, funcional, estrutura programática e natureza da despesa orçamentária.

Neste artigo são analisadas as despesas da União segundo as classificações funcional e natureza da despesa orçamentária. A classificação funcional, anteriormente conhecida como funcional-programática, foi elaborada, segundo Kohama (2008, p.96) para “estabelecer um esquema de classificação que forneça informações mais amplas sobre as programações de planejamento e orçamento [...]”. Permite assim, o conhecimento das despesas de governo de acordo com a área de atuação específica, como por exemplo, educação, saúde, trabalho, judiciária, administração, etc. Entre as funções existe a para “Encargos Especiais”, que como determina a Portaria MOG n.º 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério de Orçamento e Gestão (SOF, 1999) em seu art. 1º, §2º, destina-se “as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra”.

Cada função é dividida em subfunções que, conforme a Portaria MOG n.º 42/1999 (SOF, 1999), visam “agregar determinado subconjunto de despesa do setor público”. Algumas das subfunções da função educação são: Ensino Fundamental; Ensino Médio; Ensino Profissional, entre outras.

Segundo o Manual da Despesa Nacional (STN/SOF, 2008) a classificação quanto à natureza da despesa orçamentária, divide-se em categoria econômica, grupo de natureza da despesa, modalidade de aplicação, elemento de despesa e desdobramentos facultativos. Neste estudo observam-se os dois primeiros níveis de agregação da despesa.

Quanto à categoria econômica a despesa pode ser corrente ou de capital. É classificada como despesa corrente àquela utilizada para manutenção e funcionamento dos serviços públicos. Como despesa de capital, segundo a Portaria Interministerial STN/SOF n.º 163/2001 (STN/SOF, 2001), em seu Anexo II classifica-se aquela que contribui “para a formação ou aquisição de um bem de capital”.

Quanto ao grupo de natureza da despesa, conforme o disposto no Manual da Despesa Nacional (STN/SOF, 2008), são classificadas como:

- a) pessoal e encargos sociais;
- b) juros e encargos da dívida;
- c) outras despesas correntes;
- d) investimentos;
- e) inversões financeiras;
- f) amortização da dívida;
- g) reserva do Regime Próprio de Previdência Social; e
- h) reserva de contingência.

As despesas que segundo o grupo de natureza forem classificadas como: pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; e outras despesas correntes - quanto à categoria econômica correspondem as despesas correntes. As classificadas como: investimentos; inversões financeiras; e amortização da dívida - enquadram-se como despesas de capital.

Segundo o Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF n.º 163/2001 (STN/SOF, 2001), no grupo juros e encargos da dívida, são classificadas as “despesas com pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária”. No grupo amortizações da dívida, são classificadas, como o nome indica, as despesas relacionadas à dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

2.2 Demonstrativos contábeis em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal

A Contabilidade Pública apresenta, por meio de seus demonstrativos, o resultado da administração dos recursos públicos naquele período ou data. Dentre os demonstrativos contábeis da administração pública encontram-se os previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em conformidade com o disposto no art. 163 da Constituição Federal de 1988, foi publicada a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), mais conhecida como LRF. Nela são estabelecidas normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, assim definida:

Art. 1º [...]

§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições [...]

Constitui, assim, marco importante na legislação brasileira ao determinar que os gestores públicos prestem contas de forma padronizada, com ampla divulgação e transparência. Estabelecendo limites e metas de resultado, objetivando a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Com isso atribuiu maior responsabilidade aos que administram os recursos públicos, estabelecendo penalidades aos que não cumprirem suas disposições. Dentre os instrumentos de transparência, exigidos pela LRF, estão o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Devem seguir esta legislação a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Compreendidos: Poder Executivo; Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas; Poder Judiciário; Ministério Público; respectivas administrações diretas; fundos; autarquias; fundações; e empresas estatais dependentes.

O RGF é disciplinado pelos artigos 54 e 55 da LRF (BRASIL, 2000). Dentre suas especificações consta que deverá ser publicado ao final de cada quadrimestre por toda a administração pública e assinado pelos titulares de cada Poder e órgão, assim como pelos responsáveis pela administração financeira e controle interno.

O RREO é disciplinado pelos artigos 52 e 53 da LRF (BRASIL, 2000). Dentre suas especificações consta que deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. Com essa periodicidade fica evidenciado o intuito de permitir maior fiscalização por parte dos órgãos de controle e da sociedade. O RREO já era uma demonstração obrigatória para o Poder Executivo, constante na Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, §3º. A alteração realizada pela LRF diz respeito à determinação de que a obrigatoriedade fosse estendida aos demais entes da administração pública.

Dentre os demonstrativos que compõem o RREO, para a União, foram utilizados neste estudo os seguintes:

- a) anexo I – Balanço Orçamentário;
- b) anexo II – Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção; e
- c) anexo III – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

O Balanço Orçamentário, previsto na LRF apresentará o confronto entre as receitas e despesas previstas e as realizadas. Importante ressaltar que até 2006 não era exigido o destaque das receitas e despesas intra-orçamentárias. Por ter obrigatoriedade de publicação bimestral este demonstrativo permite o acompanhamento das receitas e despesas constatando-se se o planejamento está sendo seguindo ou não.

O Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção apresenta as despesas do governo classificadas por funções e subfunções de governo. A função expressa o maior nível de agregação das ações da administração pública, nas diversas áreas de despesa que competem ao setor público. A subfunção representa uma partição da função, visando a

agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. Este demonstrativo deverá conter cada função, detalhada por subfunções. Permite a verificação ao término de cada bimestre do comportamento de cada função do governo em relação às despesas.

O Demonstrativo da Receita Corrente Líquida representa a Receita Corrente Líquida (RCL) dos últimos doze meses. Pode-se, através desse demonstrativo, observar a evolução da RCL nos últimos doze meses, sua composição e deduções, além da previsão atualizada para o exercício. Segundo o manual de elaboração do anexo de metas fiscais e relatório resumido da execução orçamentária (STN, 2007, p.99), “a RCL serve como base para o cálculo da reserva de contingência e para a apuração dos limites da despesa total com pessoal, da dívida pública, das garantias e contragarantias, e das operações de crédito”. Portanto, o demonstrativo da RCL serve como subsídio para o cálculo de diversos limites legais.

Fica assim evidenciado que o RREO através do conjunto de demonstrativos que o compõe, constitui elemento essencial para a transparência da gestão dos recursos públicos. Por meio dele, e dos demais demonstrativos contábeis da administração pública, é possível verificar se os gestores estão obedecendo aos limites legais e também como estão sendo geridas as contas públicas.

3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada, com relação aos objetivos, é exploratória. Com relação à abordagem do problema, o estudo foi classificado como pesquisa quantitativa e qualitativa (mista). Os procedimentos para obtenção dos dados foram: o da pesquisa bibliográfica para a fundamentação teórica; e da pesquisa documental para o desenvolvimento da análise.

A partir dos dados coletados nos demonstrativos contábeis selecionados, foi realizado o ajuste monetário pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o dia 31 de dezembro de 2008. Aplicando o fator de ajuste para o final de 2008 a todos os valores constantes da análise, obteve-se um conjunto de dados desconsiderando a desvalorização sofrida pela moeda.

A pesquisa apresenta algumas limitações. Uma delas diz respeito à abordagem qualitativa. Nas etapas do estudo onde foi utilizada essa abordagem o pesquisador efetua escolhas subjetivas que guardam relação direta com sua experiência e forma de entendimento acerca do assunto.

Outra limitação diz respeito à veracidade ideológica presumida nos demonstrativos contábeis analisados. Não é objeto deste estudo o levantamento das transações realizadas pela União para que se constate se os valores apresentados nos demonstrativos utilizados correspondem em sua totalidade às despesas com a função Educação.

4 RESULTADOS

4.1 Organização e tabulação dos dados

Após a seleção dos demonstrativos, foram extraídas as informações necessárias para a análise. Nesta etapa, foi necessário o estabelecimento de alguns critérios expostos a seguir. Foram utilizadas as despesas empenhadas, seguindo o art. 35 da Lei n.º 4.320/1964 (BRASIL, 1964) no qual consta que pertencem ao exercício financeiro a despesa nele legalmente empenhada.

Para os dados extraídos do RREO publicados entre 2006 e 2008 realizou-se o somatório das receitas e despesas intra-orçamentárias com as demais. Por intra-orçamentárias a Portaria Interministerial STN/SOF n.º 338/2006 (STN/SOF, 2006) define em seu art. 1º as operações que resultem de despesas de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e

da seguridade social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, pagamento de impostos, taxas e contribuições, quando o recebedor dos recursos também for órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de governo.

Tais transações refletem, portanto, as despesas e receitas ocorridas envolvendo entidades da mesma esfera do governo. Sendo o orçamento público da União a consolidação dos orçamentos das diversas entidades que compõem o governo federal, com a distinção das operações intra-orçamentárias das demais se evita a dupla contagem desses valores. Como esse tipo de operação passou a ser destacada somente a partir de 2006, para que a comparabilidade dos resultados no período estudado não fosse prejudicada, optou-se pelo somatório dessas operações nos anos de 2006, 2007 e 2008. Importante ressaltar que a partir da análise dos valores expressos nas operações intra-orçamentárias, constata-se que eles representam menos de 1,00% dos valores das receitas e um pouco mais de 1,00% dos valores das despesas, isso para os anos entre 2006 e 2008, não sendo, portanto muito representativo.

O ajuste seguinte foi realizado nos valores referente às receitas de capital no ano de 2003. No Balanço Orçamentário do RREO de 2003 constam no grupo Operações de Créditos os valores utilizados para refinanciamento. Nos demais exercícios da análise, esses valores foram evidenciados após o Subtotal das Receitas. Os valores referentes a esse grupo, no ano de 2003, foram ajustados para que fossem evidenciados também após o Subtotal das Receitas.

Para as despesas de 2003 foi realizado ajuste semelhante ao efetuado com as receitas. No Balanço Orçamentário do RREO de 2003 consta nas despesas de capital o grupo Amortização da Dívida dividido em Refinanciamento e Outras Amortizações. A partir de 2003 os valores referentes às despesas com Amortização da Dívida - Refinanciamento passaram a ser evidenciados após o Subtotal das Despesas.

Realizada a coleta de dados, foi escolhido o índice para a realização do ajuste monetário: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Conforme consta no endereço eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) “o IPCA é o índice oficial do Governo Federal para medição das metas inflacionárias, contratadas com o FMI, a partir de julho/99.” O IPCA reflete o custo de vida para famílias com rendimentos mensais compreendidos entre um e quarenta salários-mínimos. Seu cálculo é realizado mensalmente pelo IBGE. Abrange gastos com alimentação, transportes e comunicação, despesas pessoais, vestuário, habitação, saúde e cuidados pessoais e artigos de residência. Para a análise foram coletados os valores acumulados no final de cada ano deste índice para o período entre 2003 e 2008.

Para a realização do ajuste monetário foram utilizados os fatores de ajuste para 31 de dezembro de 2008, conforme consta na Tabela 1.

Tabela 1: IPCA – fator para ajuste monetário para o período entre 2003 e 2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
IPCA	9,30%	7,60%	5,69%	3,14%	4,46%	5,90%
Fator médio de cada ano	1,0455	1,0373	1,0281	1,0156	1,0221	1,0291
Fator cheio de cada ano	1,0930	1,0760	1,0569	1,0314	1,0446	1,0590
Fator de ajuste para 31/12/2008	1,3565	1,2509	1,1730	1,1235	1,0824	1,0291

Fonte: Elaborado com base em IBGE (2010).

A partir das informações da Tabela 1, constata-se que no período entre 2003 e o final de 2008 houve uma inflação acumulada de 35,65%. Após o ajuste monetário, obteve-se o conjunto de dados, quanto às receitas realizadas e despesas empenhadas nos anos entre 2003 e 2008, apresentados na Tabela 2.

Tabela 2: Valores de receitas realizadas e despesas empenhadas, ajustados monetariamente pelo IPCA até 31/12/2008, para os anos entre 2003 e 2008

Valores em R\$ Bilhões.

Dados extraídos do Balanço Orçamentário						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Receitas						
Receitas Correntes	521,51	563,63	618,54	664,48	722,11	786,49
Receitas de Capital	195,08	127,89	148,57	222,71	222,91	223,62
Subtotal das Receitas	716,59	691,52	767,11	887,19	945,02	1.010,11
Operações de Crédito para Refinanciamento	529,42	473,70	594,91	448,83	409,91	250,83
Total (com Refinanciamento)	1.246,01	1.165,22	1.362,03	1.336,03	1.354,92	1.260,93
Receita Corrente Líquida	305,11	330,67	355,43	387,29	418,53	441,02
Despesas						
Despesas Correntes	520,85	550,03	608,23	717,92	743,70	753,80
Juros e Encargos da Dívida	89,13	93,03	105,38	169,81	151,87	113,40
Demais Despesas Correntes	431,72	456,99	502,85	548,11	591,83	640,40
Despesas de Capital	148,47	130,15	103,69	188,58	175,24	255,82
Amortização da Dívida	107,91	89,57	57,77	135,86	105,09	176,19
Demais Despesas de Capital	40,56	40,59	45,92	52,72	70,15	79,63
Subtotal das Despesas	669,32	680,18	711,92	906,50	918,94	1.009,62
Amortização da Dívida para Refinanciamento	519,68	455,84	586,32	423,36	405,65	285,84
Total (com Refinanciamento)	1.189,00	1.136,02	1.298,24	1.329,86	1.324,59	1.295,46

Fonte: Elaborado com base em dados do Balanço Orçamentário do RREO de 2003 a 2008 (STN, 2003 a 2008).

Na Tabela 3 constam as funções e subfunções selecionadas para o estudo. Dentre as 28 funções e 33 subfunções da função educação existentes, para a realização da análise foram utilizadas as funções e subfunções mais representativas e as demais foram agrupadas. Para determinar as funções e subfunções que seriam utilizadas foi realizado o cálculo estatístico da mediana para cada função e subfunção utilizando os valores de cada um dos anos. Foi adotada essa sistemática após a constatação de que as funções e subfunções mais representativas eram distintas entre os anos da análise. A mediana foi escolhida por expressar o valor médio central entre os valores abordados.

Tabela 3: Valores das despesas mais representativas por função e por subfunções da função Educação, ajustados monetariamente pelo IPCA até 31/12/2008, para o período entre 2003 e 2008

Valores em R\$ Bilhões.

Dados extraídos do Demonstrativo da Execução das Despesas por Função / Subfunção						
Funções	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Encargos Especiais	313,37	298,03	302,23	451,31	413,50	478,00
Previdência Social	197,34	207,03	221,11	239,26	253,68	266,11
Saúde	36,86	41,24	42,79	45,59	49,49	51,60
Assistência Social	11,42	17,34	18,54	24,22	26,75	29,68
Educação	19,30	18,18	18,99	22,10	26,36	29,07
Defesa Nacional	15,70	16,98	18,09	18,93	21,18	23,12
Trabalho	12,88	13,39	14,92	18,60	21,38	23,35

Judiciária	11,34	13,17	12,52	16,32	17,38	19,34
Administração	10,03	11,18	10,66	12,44	15,27	15,21
Agricultura	8,83	9,55	9,77	11,40	12,28	10,06
Demais Funções	32,26	34,07	42,30	46,34	61,67	64,07
Total	669,32	680,18	711,92	906,50	918,94	1.009,62
Subfunções						
Ensino Superior	10,07	8,98	9,66	10,60	12,14	12,63
Ensino Fundamental	2,63	0,84	1,36	2,57	3,64	1,40
Alimentação e Nutrição	1,52	0,30	1,74	1,96	1,93	1,81
Outros Encargos Especiais	-	4,02	1,71	1,47	3,12	1,09
Administração Geral	0,17	0,28	0,39	2,09	2,19	2,31
Ensino Profissional	0,98	1,03	1,18	1,25	1,44	1,92
Educação de Jovens e Adultos	0,64	0,01	0,79	0,68	0,15	0,34
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	0,37	0,42	0,42	0,45	0,47	0,51
Ensino Médio	0,18	0,24	0,41	0,19	0,26	0,70
Demais Subfunções	2,73	2,05	1,33	0,84	1,03	6,36
Total	19,30	18,18	18,99	22,10	26,36	29,07

Fonte: Elaborado com base em dados do Demonstrativo da Execução das Despesas por Função / Subfunção do RREO de 2003 a 2008 (STN, 2003 a 2008).

Aplicando o fator de ajuste para o final de 2008 a todos os valores constantes da análise, obteve-se um conjunto de dados desconsiderando a desvalorização da moeda.

4.2 Expressividade das despesas com a função Educação

A partir da Tabela 3, verifica-se que as despesas com a função Educação, no período da análise, estiveram entre as cinco de maior expressividade. Nos anos de 2003, 2004 e 2005 representaram a quarta função mais expressiva e nos anos de 2006, 2007 e 2008 ficaram na quinta posição. Percebe-se ainda que as duas funções mais expressivas, durante o período de análise, foram Encargos Especiais e Previdência Social, nessa ordem.

Constata-se também, que o menor valor utilizado com a função Educação foi o de 2004, com R\$ 18,18 bilhões, e o maior valor foi o de 2008, com R\$ 29,07 bilhões. A variação financeira entre o maior e o menor valor foi de R\$ 10,89 bilhões, que representa 59,92% de aumento. A função Encargos Especiais, apresentou seu menor valor também em 2004, com R\$ 298,03 bilhões, e o maior valor foi o de 2008, com R\$ 478,00 bilhões. A variação financeira entre os dois valores foi de R\$ 179,97 bilhões, 60,39% de aumento, quase o mesmo percentual obtido na função Educação. Os valores destinados a função Previdência Social apresentaram a menor variação no período analisado, com 34,84% de aumento. O ano em que apresentou seu menor valor foi em 2003, com R\$ 197,34 bilhões e o maior foi o de 2008, com R\$ 266,11 bilhões, a variação financeira foi de R\$ 68,77 bilhões.

O valor total das despesas apresentou seu menor valor em 2003, com R\$ 669,32 bilhões e o maior valor em 2008, com R\$ 1,01 trilhão, a variação financeira foi de R\$ 340,30 bilhões, o que representa 50,84% de aumento. Percebe-se assim que, a variação ocorrida na despesa com a função Educação ficou acima da variação total da despesa, assim como a função Encargos Especiais. Já a função Previdência Social, que representa a segunda função mais expressiva durante todo o período, apresentou um aumento em termos percentuais, menor do que o verificado em relação ao total das despesas.

Para permitir a visualização da representatividade de cada função com referência ao total de despesas no período, foi elaborado o Gráfico 1.

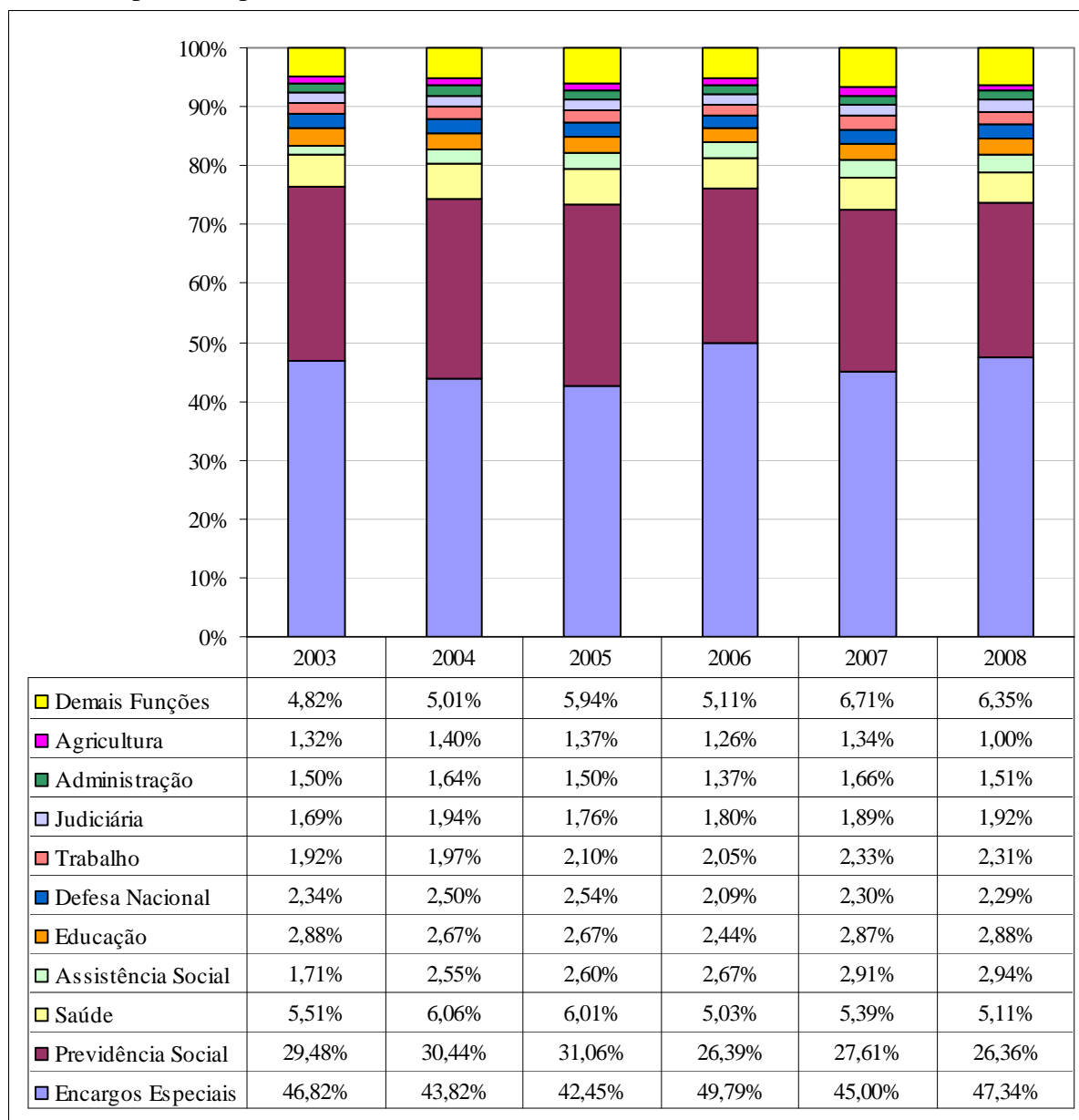


Gráfico 1: Composição da despesa por funções entre 2003 e 2008

Fonte: Elaborado a partir da Tabela 3.

Constata-se, por meio do Gráfico 1, que a função Educação, quanto à representatividade, variou entre 2,44%, em 2006, e 2,88% em 2003 e 2008, em relação ao total de despesa. Neste mesmo período a variação da função Encargos Especiais ficou entre 42,45%, em 2005, e 49,79%, em 2006. Enquanto a função Previdência Social teve variação entre 26,36%, em 2008, e 31,06%, em 2005.

Importante salientar que, embora a representatividade da despesa com a função Educação no ano de 2003 e 2008 seja igual, com 2,88%, a diferença em valor financeiro foi de R\$ 9,7 bilhões a mais em 2008. Isto ocorre devido ao aumento no valor total de despesas que foi de R\$ 340,3 bilhões. Verifica-se assim que, entre os anos de 2003 e 2008, o valor total de despesas subiu 50,84%, quase a mesma variação ocorrida nas despesas com Educação, que foi de 50,65%.

A partir do Gráfico 1 e da Tabela 3, percebe-se que, embora a função Educação tenha sido uma das cinco mais expressivas durante o período da análise, sua representatividade é baixa. Isso porque há concentração de recursos nas duas despesas mais expressivas. As despesas com as funções Encargos Especiais e Previdência Social somadas representam mais de 70,00% do total de despesas, tendo sua maior representatividade em 2003, com 76,30%, e a menor em 2007, com 72,60%.

Para evidenciar a relação existente, nos anos de 2003 e 2008, entre a despesa com a função Educação e as demais despesas e também com os subtotais de receita, despesa e receita corrente líquida (RCL), foi elaborado o Gráfico 2.

Valores em R\$ Bilhões, ajustados pelo IPCA até 31/12/2008.

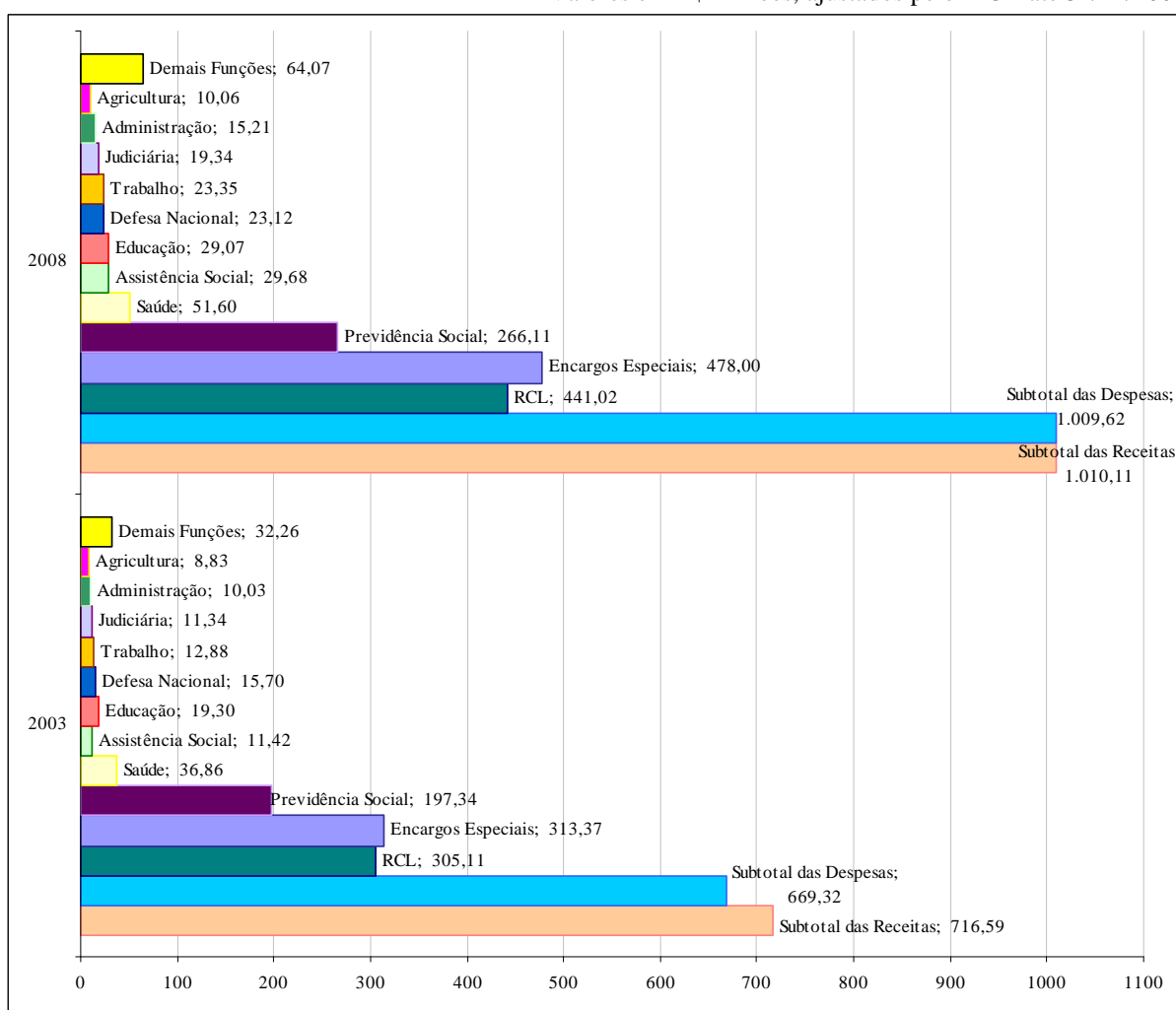


Gráfico 2: Comparação da função Educação com as demais funções, subtotais de receitas, despesas e RCL em 2003 e 2008

Fonte: Elaborado a partir das Tabelas 2 e 3.

Verifica-se a partir do Gráfico 2 que os valores destinados a função Educação representaram no ano de 2003, 2,69% do Subtotal de Receitas e em 2008, passaram a representar 2,88%, um aumento de 6,87%. O Subtotal de Receitas em 2003 era de R\$ 716,59

bilhões, e em 2008, R\$ 1,01 trilhão, ou seja, 40,96% de aumento. Comparando-se os valores destinados a Educação com os relativos à RCL, verifica-se que em 2003 representavam 6,32%, e em 2008 e em 6,59%, aumento de 4,22%. A RCL em 2003 era de R\$ 305,11 bilhões, e em 2008, R\$ 441,02 bilhões, ou seja, 44,55% de aumento. Em contrapartida, o Subtotal das Despesas, como evidenciado anteriormente, subiu 50,84%, enquanto o Subtotal das Receitas aumentou R\$ 293,52 bilhões e a RCL R\$ 135,91 bilhões, a despesa aumentou R\$ 340,30 bilhões.

As despesas que representavam em 2003, 93,40% das receitas, em 2008 passaram a representar 99,95%, ou seja, um aumento de 7,01% da representação das despesas em relação às receitas. Percebe-se assim que, o aumento da representatividade da função Educação referente ao Subtotal de Receitas foi bastante próximo ao apresentado, em termos percentuais, pelo Subtotal de Despesas.

Ainda na análise da expressividade da função Educação, foi elaborado o Gráfico 3. A comparação, nesse caso, ocorre em relação ao serviço da dívida da União, ou seja, juros, encargos e amortização.

Valores em R\$ Bilhões, ajustados pelo IPCA até 31/12/2008.

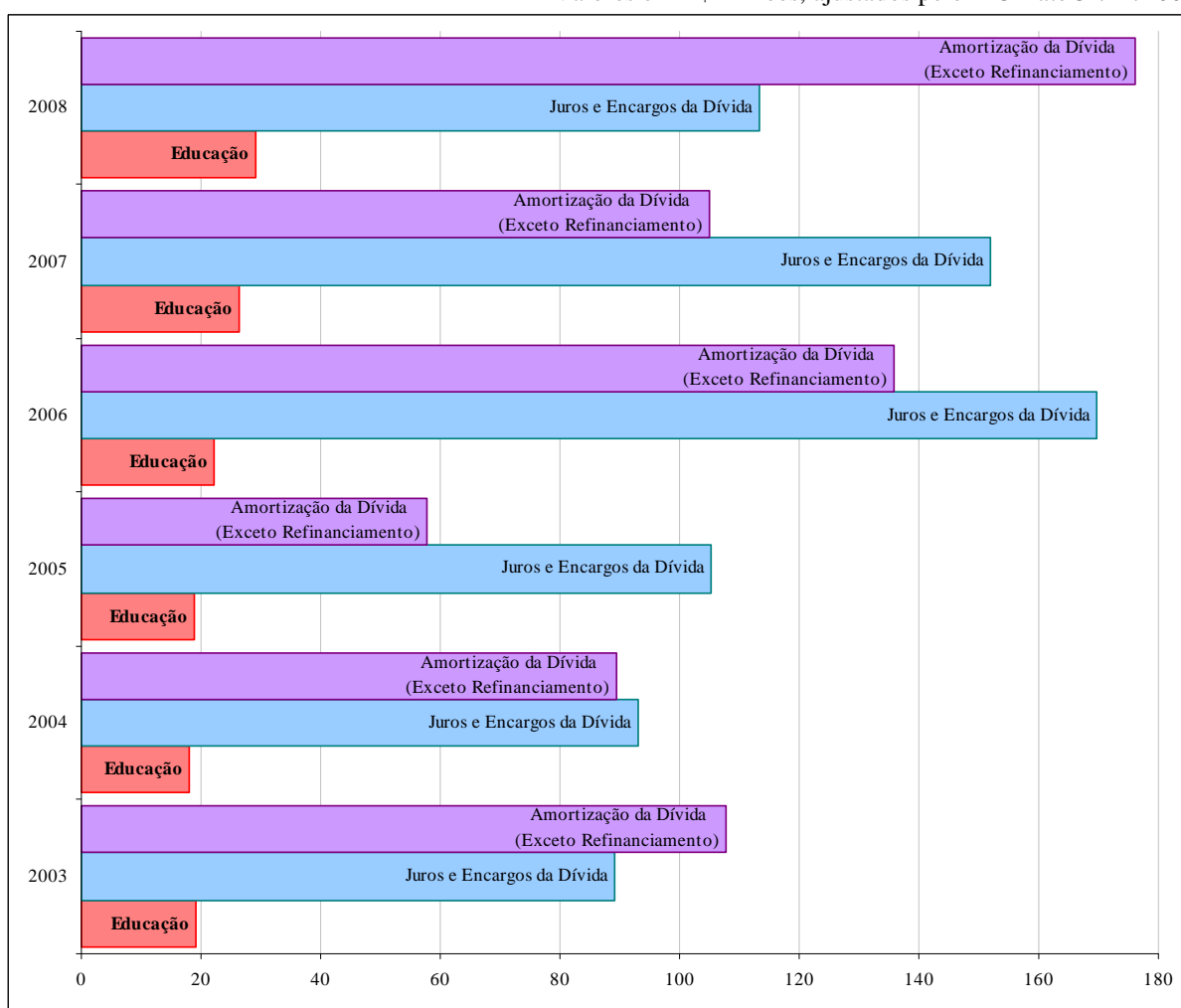


Gráfico 3: Comparação da função Educação com o serviço da dívida da União entre 2003 e 2008

Fonte: Elaborado a partir das Tabelas 2 e 3.

A partir do Gráfico 3 percebe-se que a Educação aumentou sua representatividade diante do serviço da dívida da União, comparando o primeiro e o último ano da análise. Contudo, embora o valor da função Educação tenha aumentado 50,65%, sua representatividade diante do serviço da dívida aumentou somente 2,51%, passando de 9,79%

em 2003 para 10,04% em 2008. No mesmo período a despesa com Juros e Encargos subiu 27,22% e a com Amortização da Dívida (exceto refinanciamento) 63,27%. Essas duas despesas somadas aumentaram, entre 2003 e 2008, 46,96%, ou R\$ 92,54 bilhões.

Constata-se assim que, somente o aumento com as despesas referentes ao serviço da dívida da União, foi 9,46 vezes superior ao aumento ocorrido nas despesas com a função Educação, ou ainda, 3,18 vezes superior ao destinado a Educação em 2008, ano em que essa função apresentou seu maior valor.

4.3 Composição da despesa com Educação

As subfunções selecionadas para a análise encontram-se listadas na Tabela 4, acompanhadas do percentual que indica a representatividade de cada uma delas em relação ao total despendido com a função Educação em cada um dos anos.

Tabela 4: Representatividade das despesas por subfunções da função Educação entre os anos de 2003 e 2008

Valores em R\$ Bilhões, ajustados pelo IPCA até 31/12/2008

Subfunção	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Ensino Superior	10,07	52,19%	8,98	49,39%	9,66	50,86%	10,60	47,97%	12,14	46,05%	12,63	43,45%
Ensino Fundamental	2,63	13,60%	0,84	4,61%	1,36	7,15%	2,57	11,65%	3,64	13,81%	1,40	4,81%
Alimentação e Nutrição	1,52	7,88%	0,30	1,65%	1,74	9,15%	1,96	8,85%	1,93	7,34%	1,81	6,24%
Outros Encargos Especiais	0,00	0,00%	4,02	22,11%	1,71	9,03%	1,47	6,65%	3,12	11,83%	1,09	3,77%
Administração Geral	0,17	0,88%	0,28	1,57%	0,39	2,06%	2,09	9,45%	2,19	8,31%	2,31	7,96%
Ensino Profissional	0,98	5,06%	1,03	5,67%	1,18	6,24%	1,25	5,65%	1,44	5,45%	1,92	6,60%
Educação de Jovens e Adultos	0,64	3,34%	0,01	0,05%	0,79	4,14%	0,68	3,06%	0,15	0,58%	0,34	1,16%
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	0,37	1,92%	0,42	2,33%	0,42	2,22%	0,45	2,02%	0,47	1,77%	0,51	1,75%
Ensino Médio	0,18	0,95%	0,24	1,33%	0,41	2,15%	0,19	0,88%	0,26	0,97%	0,70	2,40%
Demais Subfunções	2,73	14,16%	2,05	11,28%	1,33	7,00%	0,84	3,82%	1,03	3,89%	6,36	21,87%
TOTAL	19,30	100,00%	18,18	100,00%	18,99	100,00%	22,10	100,00%	26,36	100,00%	29,07	100,00%

Nota: As subfunções foram escolhidas através da utilização da mediana. As subfunções agrupadas em “Demais subfunções” apresentavam pela mediana, individualmente menos de 1,00% do total das despesas com a função Educação.

Fonte: Elaborada a partir da Tabela 3.

A partir da Tabela 4, percebe-se que dentre as subfunções da função Educação, a mais expressiva é a referente ao Ensino Superior. No período da análise sua representatividade variou entre 52,19% em 2003 e 43,45% em 2008. Embora sua representatividade tenha reduzido entre o primeiro e último ano da análise, seu valor financeiro subiu R\$ 2,56 bilhões, ou 25,42%. A variação no total das despesas com Educação no período foi de R\$ 9,77 bilhões, aumento de 50,65%. Significa que o aumento no valor despendido com Ensino Superior equivale a 26,20% do aumento do valor da função Educação no período.

Dentre as subfunções selecionadas, as que são típicas da função Educação, conforme a Portaria MOG n.º 42/1999 (SOF, 1999), são: Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Profissional, Ensino Superior e Educação de Jovens e Adultos.

Para permitir a visualização do quanto cada uma das subfunções típicas da Educação, selecionadas para análise, representaram do total despendido com essas subfunções, foi elaborado o Gráfico 4.

Por meio do Gráfico 4, verifica-se que a subfunção Ensino Superior representa em todos os anos mais de 68,87% do valor destinado às subfunções típicas, mais representativas da função Educação. Sua variação no período de análise foi de 17,46%, sendo que o ano em que obteve maior representatividade foi em 2004 e a menor foi em 2007.

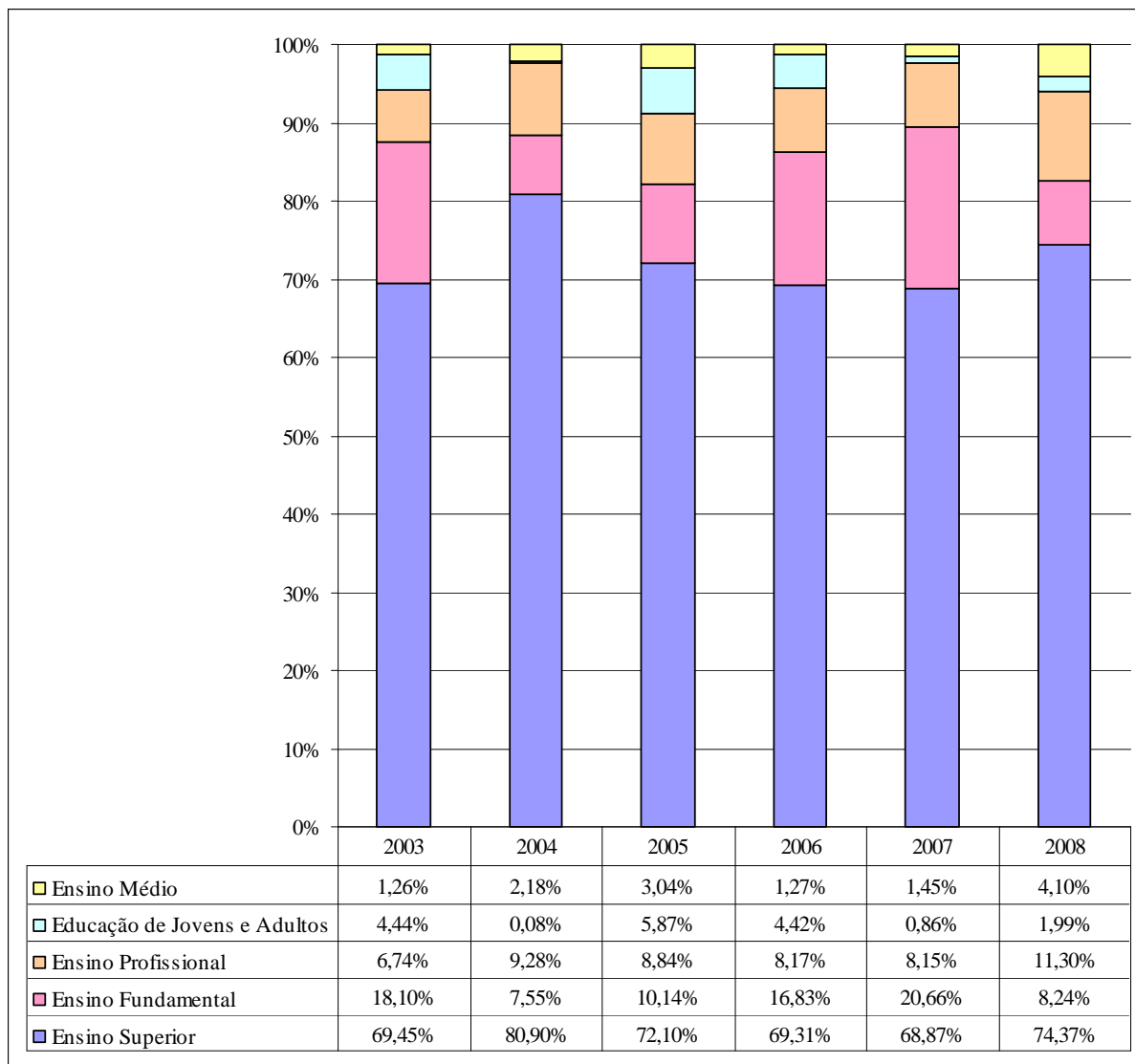


Gráfico 4 – Representatividade das cinco subfunções típicas da função Educação entre os anos de 2003 e 2008

Fonte: Elaborado a partir da Tabela 4.

A subfunção Educação de Jovens e Adultos foi a que obteve maior variação no período analisado. Em 2004 apresentou 0,08%, sua menor representatividade, em relação às subfunções típicas analisadas. Sua maior representatividade ocorreu no ano seguinte com 5,87%.

O Ensino Médio representou a segunda maior variação. Seus valores oscilaram entre 1,26% em 2003 e 4,10% em 2008, o aumento foi de 224,47%. A subfunção Ensino Fundamental, em relação às subfunções típicas analisadas, apresentou variação de 173,49%, apresentando maior representatividade em 2007, com 20,66% e a menor, 7,55%, em 2004. A variação da subfunção Ensino Profissional foi de 67,75%, oscilando entre 6,74% em 2003 e 11,30% em 2008.

Constata-se, a partir do Gráfico 4, que embora o Ensino Superior tenha apresentado a menor variação no período em relação às demais subfunções típicas analisadas, essa subfunção sozinha, representa mais que o dobro das demais subfunções típicas agrupadas.

5 CONCLUSÕES

Ao término deste artigo, observa-se que o objetivo estabelecido foi atingido, pois foram analisados os valores, a composição, a evolução e a expressividade das despesas com a função Educação na execução do Orçamento da União entre 2003 e 2008.

A partir da análise realizada, verificou-se que o valor da despesa com a função Educação apresentado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do Governo Federal no ano de 2003 foi de R\$ 14,23 bilhões e em 2008, R\$ 28,25 bilhões, que representa um aumento de 98,52%. Entretanto, se esses valores forem ajustados conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) passam a ser de R\$ 19,30 bilhões em 2003 e de R\$ 29,07 bilhões em 2008, que representa um aumento de 50,65%. Percebe-se, assim, que houve a necessidade de ajustar monetariamente os valores para obter um conjunto de dados desconsiderando a desvalorização da moeda.

A variação da expressividade da Educação em relação ao total das despesas ficou entre 2,44%, em 2006 e 2,88% em 2003 e 2008. Constatou-se assim que, embora a função Educação tenha sido uma das cinco mais expressivas durante o período da análise, sua representatividade é baixa. Isso porque há concentração de recursos nas duas despesas mais expressivas. As despesas com as funções Encargos Especiais e Previdência Social somadas representam mais de 70% do total de despesas.

A partir da comparação da função Educação com o serviço da dívida da União, verificou-se que, o valor despendido com o serviço da dívida aumentou 46,96%, ou R\$ 92,54 bilhões. Somente o aumento no valor despendido com as despesas referentes ao serviço da dívida da União foi 9,46 vezes superior ao aumento ocorrido nas despesas com a função Educação no período.

Na análise da composição, a despesa com Educação apresentou uma concentração de recursos na subfunção Ensino Superior. Sua representatividade ficou entre 52,19% em 2003 e 43,45% em 2008. Dentre as cinco mais expressivas subfunções típicas da Educação, a despesa com Ensino Superior representou em todos os anos mais de 68,87%.

Para pesquisas futuras, recomenda-se que a mesma análise seja feita para o período entre os anos 1995 e 2009. Assim, seria possível verificar a diferença entre o despendido com a função Educação durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, os dois primeiros chefes do executivo a serem reeleitos. Além disso, esses foram os dois primeiros governos após a implantação do Real como moeda nacional. Pode-se também realizar um estudo verificando o valor destinado a cada ente federativo e a cada instituição de ensino. Esse estudo permitiria perceber se há concentração de recursos destinados a algum ente ou instituição específica.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:
< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm >. Acesso em 19 mar. 2010.

_____. **Lei Complementar n.º 101**, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:
< http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf >. Acesso em 19 mar. 2010.

_____. **Lei n.º 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:
< <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L4320.htm> >. Acesso em 19 mar. 2010.

CRUZ, Flávio da. **Contabilidade e movimentação patrimonial do setor público**. Rio de Janeiro: edição do autor, 1988. 230 p.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA e Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC**. Disponível em:
< http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm >. Acesso em 18 mar. 2010.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2008. 352 p.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2008. 385 p.

SOF – Secretaria de Orçamento Federal. **Portaria n.º 42**, de 14 de abril de 1999, do MOG. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências. Secretaria de Orçamento Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em:
< <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf> >. Acesso em 19 mar. 2010.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Anexo de metas fiscais e relatório resumido da execução orçamentária**: manual de elaboração: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 7 ed. atual. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2007. 295 p. Disponível em:
< http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp >. Acesso em 19 mar. 2009.

_____. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e outros demonstrativos de 2003 a 2008**. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade. 2003-2008. Disponível em:

< http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp >. Acesso em 2 out. 2008.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional / SOF – Secretaria do Orçamento Federal. **Manual de Despesa Nacional**: Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 1ª ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008. 120 p.

Disponível em:

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ManualDespesaNacional.pdf>>. Acesso em 29 de mar. 2009.

_____. **Portaria Interministerial STN/SOF n.º 163**, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em:

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portarias325e519.PDF>>. Acesso em 19 mar. 2010.

_____. **Portaria Interministerial STN/SOF n.º 338**, de 26 de abril de 2006. Altera o Anexo I da Portaria Interministerial STN/SOF n.º 163, de 4 de maio de 2001, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_338_260406.pdf>. Acesso em 19 mar. 2010.