

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

Eduardo Pio da Silva

GASTOS EM EDUCAÇÃO: PRIORIDADE DISPENSADA PELO GOVERNO FEDERAL

Brasília, DF

2015

Eduardo Pio da Silva

GASTOS EM EDUCAÇÃO: PRIORIDADE DISPENSADA PELO GOVERNO FEDERAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito à conclusão do curso de Bacharelado em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Msc. Antonio Carlos dos Santos

Brasília, DF

2015

Eduardo Pio da Silva

GASTOS EM EDUCAÇÃO: PRIORIDADE DISPENSADA PELO GOVERNO FEDERAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília submetido à apreciação da banca examinadora como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Aprovado em 03/12/2015.

Banca examinadora:

Professor Mestre Antonio Carlos dos Santos
Orientador – Universidade de Brasília (UnB)

Professora Mestre Rosane Maria Pio da Silva
Membro Examinador – Universidade de Brasília (UnB)

Brasília, DF

2015

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, quem tudo provê e me permitiu chegar até aqui.

A minha família, em especial aos meus pais, que sempre me incentivaram nos estudos e por estarem presentes em todos os momentos da minha vida, e por serem meus maiores exemplos.

Ao Professor Antonio Carlos dos Santos, por sua orientação segura e competente, auxiliando-me com sabedoria na elaboração deste trabalho.

RESUMO

O presente trabalho estuda os gastos realizados pelo Governo Federal em educação entre 2005 e 2014, assim como sua prioridade em relação às demais áreas de atuação governamental, sob seus aspectos fiscal e macroeconômico, visando constatar se a educação pode ser considerada uma prioridade em relação aos demais dispêndios governamentais. Para tanto, buscou-se relacionar o total de recursos destinados à educação com os demais gastos, comparar a proporção de recursos gastos em educação em relação ao PIB do país, verificar o total de recursos contingenciados nas diferentes funções governamentais e evidenciar a composição dos gastos com educação ao longo do tempo. Trata-se de uma pesquisa descritiva restrita à análise de dados pré-existentes. Quanto à coleta de dados, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, sendo os dados financeiros extraídos do Siga Brasil, sistema disponibilizado pelo Senado Federal. Os achados do estudo mostraram que os gastos com educação têm sim sido uma prioridade para o Governo Federal, sob os aspectos fiscal e macroeconômico, no período analisado.

Palavras-chave: Educação, Gastos, Orçamento, Prioridade.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Comparativo das cinco funções de governo prioritárias por participação relativa no montante dos gastos do Governo Federal.....	29
Gráfico 2 – Comparativo entre o comportamento dos gastos na função Educação com os gastos nas demais funções.	30
Gráfico 3 – Gastos em Educação do Governo Federal (em % do PIB)	32
Gráfico 4 – Gastos diretos do Governo Federal em educação X investimento público direto de todas as esferas de governo em educação (em % do PIB).....	33
Gráfico 5 – Distribuição dos valores empenhados na função Educação por Grupos de Natureza de Despesa	36
Gráfico 6 – Distribuição dos valores empenhados em todas as funções por Grupos de Natureza de Despesa.....	37

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Investimentos públicos em educação - possibilidades de financiamento e de aplicação	17
Quadro 2 – Critérios de classificação da despesa.....	20
Quadro 3 – Classificação institucional relacionada ao Ministério da Educação	21
Quadro 4 – Exemplo de classificação funcional	21
Quadro 5 – Categorias econômicas e Grupos de Natureza da Despesa	23
Quadro 6 – Exemplo de classificação funcional	27

LISTA DE TABELAS

Tabela 1– Ordenação das funções de governo por participação relativa no montante dos gastos do Governo Federal	28
Tabela 2 – Relação entre o PIB e os gastos federais diretos em educação.....	31
Tabela 3 – Variação real do PIB no período de 2003 a 2014.....	32
Tabela 4 – Ordenação das funções de governo por participação relativa no montante de recursos contingenciados	34
Tabela 5 – Distribuição dos valores empenhados na função Educação por GND	35

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
DF	Distrito Federal
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GND	Grupo de Natureza da Despesa
IPEA	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MOG	Ministério do Orçamento e Gestão
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTO	Manual Técnico de Orçamento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
p.p.	Pontos Percentuais
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SELOR	Sistema de Elaboração da Lei Orçamentária
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal
SIEST	Sistema de Informação das Estatais
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SOF	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 Formulação do problema	11
1.2 Objetivos.....	11
1.3 Justificativa	12
1.4 Organização do trabalho	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
2.1 A educação no Brasil	13
2.2 O sistema de planejamento e orçamento federal.....	17
2.3 Classificações orçamentárias da despesa	20
2.4 A execução orçamentária.....	24
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	26
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISES DE RESULTADOS.....	28
4.1 A prioridade dos gastos em educação sob aspectos fiscais	28
4.2 A análise dos gastos em Educação sob aspectos macroeconômicos	31
4.3 O contingenciamento dos recursos destinados à Educação	34
4.4 A composição dos gastos em educação	35
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
REFERÊNCIAS	41

1 INTRODUÇÃO

É por meio da educação que os indivíduos podem desenvolver suas capacidades de forma plena e compreender os processos econômicos, sociais e políticos pelos quais o país passa. Ela também é caminho para a inclusão social, redução das desigualdades e a superação da pobreza, na medida em que amplia os horizontes das pessoas e abre novas oportunidades de inserção social e econômica (MPOG, 2015a).

A Constituição Federal de 1988, reconhecendo a importância da educação como pilar da cidadania brasileira e fundamental para a busca do desenvolvimento nacional e redução das desigualdades sociais, assegurou que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988), sendo papel do Estado, da sociedade e da família gerar as condições necessárias para que todos os cidadãos desenvolvam as disposições fundamentais para o aprendizado e o conhecimento.

Contudo, apesar de reconhecida a sua importância para a formação do indivíduo e para o desenvolvimento do país, também é notória a baixa qualidade da educação brasileira, com o país frequentemente figurando entre os últimos em rankings de instituições internacionais que avaliam a educação ao redor do mundo. Por exemplo, neste ano, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) divulgou um estudo onde foi avaliada a qualidade da educação em 75 países, e o Brasil ficou em 60º lugar (O GLOBO, 2015).

Apesar desse cenário, o gasto público em educação no país tem crescido fortemente desde 2000, sendo um dos mais altos entre os países que fazem parte da OCDE, alcançando em 2011 a cifra de 19% dos gastos governamentais, estando bem acima da média de 13%, o que o fez aparecer como o quarto mais alto entre todos os países que participam dessa organização (OCDE, 2015).

Além disso, o Governo Federal, no início de 2015, estabeleceu como lema de governo “Brasil, Pátria Educadora”, mote do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, no qual definiu que a educação será a prioridade de sua gestão e sinaliza que para esse setor deve convergir o esforço de todas as demais áreas do governo (MPOG, 2015a).

1.1 Formulação do problema

Segundo a OCDE (2015), o gasto em educação no Brasil é considerado elevado para padrões mundiais e um dos mais altos entre os países membros dessa organização, tendo o país aumentado substancialmente o gasto em educação nos últimos anos. Em 2000 o Brasil gastava 3,9% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação, valor esse que se elevou para 5,2% em 2014 (INEP, 2015).

Ademais, é fato que o Plano Nacional de Educação 2014-2024 estabeleceu uma meta de 10% do PIB com gastos em educação até 2024 (BRASIL, 2014) e que segundo a Receita Federal do Brasil (RFB) a distribuição da carga tributária no Brasil entre os entes da federação é bastante desproporcional, com a maior parte dos recursos, 68,92% em 2013, sendo arrecadados pela União, enquanto os Estados e o Distrito Federal arrecadam 25,29%, e os Municípios apenas os 5,39% restantes (RFB, 2013).

Assim sendo, considerando que a maior parte dos recursos arrecadados no país pertence União e que o Governo Federal definiu como área prioritária a educação, sendo, inclusive, o lema do atual governo, decidiu-se por estudar mais detalhadamente o Orçamento-Geral da União com o intuito de constatar a prioridade concedida pelo Governo Federal no que diz respeito aos gastos com educação.

Em face desse cenário, estabeleceu-se o seguinte questionamento para o presente estudo: *com relação aos aspectos fiscal e macroeconômico, qual é a prioridade dos gastos em Educação realizados diretamente pelo Governo Federal?*

1.2 Objetivos

O principal objetivo deste trabalho é constatar a prioridade despendida à educação pelo Governo Federal no período de 2005 a 2014.

Para tanto, foram definidos os seguintes objetivos secundários:

- relacionar o total de recursos destinados à educação com os demais gastos governamentais;
- comparar a proporção de recursos gastos em educação em relação ao PIB do país;
- verificar o total de recursos contingenciados nas diferentes funções governamentais; e
- evidenciar a composição dos gastos com educação ao longo do tempo.

1.3 Justificativa

Apesar de reconhecida a importância da educação para a formação do indivíduo e para o desenvolvimento de uma nação, também é notória a baixa qualidade da educação no Brasil. Não obstante os esforços já realizados para a mudança desse cenário, na prática a educação brasileira está ainda muito distante de atingir um nível satisfatório, com o país se destacando no contexto internacional pelos baixos indicadores de ensino de sua população.

Enfrentar os obstáculos que impedem os governos de fornecer educação adequada requer mais do que investir recursos adicionais nessa área. Alocar os recursos de forma eficiente é fundamental. Para que o país seja de fato uma pátria educadora é necessário que nossos governantes trabalhem no sentido de encontrar soluções que considerem não só maiores gastos em educação, mas também entender como esses gastos são realizados. Além disso, a transparência dos gastos públicos permite que a população acompanhe e fiscalize a aplicação desses recursos.

Desse modo, a pesquisa se justifica devido à necessidade de se trazer à tona importantes questões sobre o tema. Este trabalho pretende demonstrar como realizados os gastos em educação pelo Governo Federal, assim como sua prioridade em relação às demais áreas de atuação governamental, sob seus aspectos fiscal e macroeconômico, visando constatar se a educação pode ser considerada uma prioridade em relação aos demais gastos governamentais.

1.4 Organização do trabalho

Além deste capítulo de introdução, o trabalho está dividido em mais quatro seções: Referencial Teórico que faz uma revisão de literatura sobre a educação no Brasil, uma abordagem do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, das classificações orçamentárias da despesa e da execução orçamentária; Proceder Metodológico que descreve os métodos e procedimentos adotados para condução da pesquisa; Descrição e análise dos resultados obtidos em face dos objetivos da pesquisa; Considerações Finais com exposição dos objetivos e síntese dos resultados alcançados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A educação no Brasil

Segundo Ghiraldelli (2010), a educação no Brasil no período colonial passou por três fases: o predomínio dos jesuítas, as reformas realizadas pelo Marquês de Pombal, a partir de 1759, e quando o país foi sede do Império Português. Para Piletti (2010), a educação desenvolvida pelos jesuítas teve como propósito converter os índios à fé católica, criando as condições necessárias à catequese e à imposição dos costumes europeus. Ainda segundo esse mesmo autor, com a expulsão dos jesuítas em 1759, o Marquês de Pombal promoveu uma reforma no ensino, instituindo as aulas régias de Latim, Grego e Retórica, com o objetivo de substituir a escola que servia aos interesses da fé pela escola útil aos fins da Coroa.

Com a vinda da família real portuguesa para o Brasil em 1808 e com a Independência em 1822, a preocupação fundamental do Governo passou a ser a formação das elites dirigentes do país, criando algumas escolas superiores e regulamentando as vias de acesso a seus cursos, especialmente através do curso secundário e dos exames de ingresso aos estudos de nível superior, ao invés de procurar montar um sistema nacional de ensino, integrado em todos os seus graus e modalidades (PILETTI, 2010).

Esperava-se que a área educacional sofresse profundas transformações com o advento da República. Contudo, o que foi visto é que, apesar de algumas tentativas de reforma, pouco havia mudado na educação em relação aos tempos do Império. Segundo Terra (2014) o Governo Federal mostrou-se incapaz de estabelecer uma política nacional para o sistema de educação. O ensino primário ficava a cargo dos Estados, os quais encontravam-se desprovidos de recursos financeiros.

A partir da década de 1930, em meio ao acelerado processo de formação das metrópoles urbanas, em função do binômio produção industrial/consumo comercial, a educação tornou-se o centro de debates. O primeiro Governo Vargas, de 1930 a 1945, criou o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, além das Secretarias de Educação dos Estados. Terminava assim um longo período em que o Governo Federal se manteve totalmente alheio aos problemas da educação popular (TERRA, 2014).

As principais mudanças nesse período foram, além da criação do Ministério da Educação, o fato de a Constituição de 1934 ter um capítulo sobre a educação, com o governo federal assumindo novas atribuições, como a função de integração do planejamento global da educação; a função normativa para todo o Brasil e todos os níveis educacionais; a função

supletiva de estímulo e assistência técnica; e a função de controle, supervisão e fiscalização (BRASIL, 1934).

Posteriormente, com a promulgação da Constituição de 1946, ficou estabelecido que “a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola [...], devendo inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana” (BRASIL, 1946). Nessa época houve um avanço da participação popular, bem como foram organizadas numerosas campanhas visando à ampliação e à melhoria do atendimento escolar. Numerosos movimentos de educação popular foram organizados, como a Campanha de Educação de Adultos em 1947, o Movimento de Educação de Base em 1961 e o Programa Nacional de Alfabetização em 1963. Além disso, em 20 de dezembro de 1961 foi promulgada a Lei nº 4.024, que foi a primeira lei a estabelecer as diretrizes e bases para a educação nacional (PILETTI, 2010).

Com a instauração do Regime Militar em 1964, a participação popular em relação às questões educacionais sofreu grandes restrições. Terra (2014) afirma que o governo reprimiu as manifestações estudantis e suas atividades foram controladas, principalmente pela Lei Suplicy, que tornou ilegais as atividades estudantis, e pelo Decreto nº 477, que tentou impedir a organização dos estudantes.

Em fevereiro de 1969, o Decreto-Lei nº 477, conhecido como o AI-5 da educação, previa a punição de professores, alunos e funcionários de universidades considerados culpados de subversão ao regime. Os professores eram demitidos e ficavam impossibilitados de lecionar em qualquer outra instituição educacional do país por cinco anos. Os alunos eram expulsos e ficavam proibidos de cursar qualquer universidade por três anos (TERRA, 2014, p. 134).

Segundo Jelvéz (2009), durante o regime militar a educação fora objeto de diversas alterações conceituais e estruturais. O Ministério da Educação e Cultura (MEC) reorganizou o sistema educacional brasileiro a partir dos conceitos trazidos pelos técnicos da *United States Agency for International Development* (Usaid), no qual:

os ensinos primário, secundário, universitário, técnico e agrícola foram editados e formatados pelas tecnologias educacionais trazidas pela Usaid e aplicadas por seus técnicos, assim como ocorreu a colaboração, a elaboração, a publicação e a distribuição dos livros didáticos [...] foram excluídos dessas tecnologias educacionais os procedimentos metodológicos e didáticos que favoreciam a reflexão crítica e a construção do conhecimento [...] (JELVÉZ, 2012, p. 130-131).

As questões relacionadas à formulação de uma nova política educacional voltaram à tona com a redemocratização brasileira a partir de 1985. A CF de 1988 estabeleceu que a

educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Em 1996 foi aprovada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a qual definiu que a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais, sendo dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, devendo ser ministrada com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
- IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX - garantia de padrão de qualidade;
- X - valorização da experiência extra-escolar;
- XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais; e
- XII - consideração com a diversidade étnico-racial (BRASIL, 1996).

Ainda segundo essa mesma lei, os entes da federação organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino, cabendo à União a coordenação da política nacional de educação, a articulação dos diferentes níveis e sistemas, bem como exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais, cabendo observar que a educação escolar é composta; pela educação básica, formada pela educação infantil e ensino fundamental, sob a responsabilidade dos entes municipais; pelo ensino médio, sob responsabilidade dos Estados; e pela educação superior, sob responsabilidade da União (BRASIL, 1996).

Além disso, a Carta Magna determinou que o dever do Estado com a educação deve ser efetivado mediante a garantia de:

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988).

Quanto ao conteúdo, a Constituição de 1988 determina que conteúdos mínimos devam ser fixados para o ensino fundamental, “de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais”, sendo que “o ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem”. Também ficou estabelecido que “o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental” (BRASIL, 1988).

Quanto ao financiamento da educação a partir de 1988, a CF determina, em seu artigo 212, que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”, assim como estabelece que “a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei” (BRASIL, 1988).

Em 2007 foi criado, por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1998 a 2006. O FUNDEB, que constitui para os Estados e Municípios uma fonte fundamental de recursos para a educação básica, trata-se de:

um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não

alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica” (FNDE, 2015).

De modo geral, a educação é financiada por meio de recursos vinculados, que são os percentuais mínimos que a União, estados, Distrito Federal e municípios devem investir em educação, e subvinculados, como é o caso do FUNDEB. Tanno (2015) sintetiza no quadro a seguir as possibilidades de financiamento e de aplicação dos investimentos públicos em educação:

Quadro 1 – Investimentos públicos em educação - possibilidades de financiamento e de aplicação

Classificação	Investimentos públicos em educação pública	Transferências ao setor privado
Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> -18% (União) e 25% (estados, DF e municípios, no mínimo, da receita resultante de impostos (CF, art. 212); -Contribuição Social do Salário Educação (CF, art. 212, § 5º); -Participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (Lei nº 12.858/2013); -Outras receitas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Receitas de impostos que excederem mínimos constitucionais; -Receita de incentivos fiscais; -Outras receitas. (CF, art. 212, § 2º, e LDB, arts. 16 a 18)
Aplicação	<ul style="list-style-type: none"> -Instituições de ensino mantidas pela União, Estados, DF e Municípios; -Órgãos de educação federais, estaduais, do DF e municipais. (CF, art. 212, § 2º e LDB, arts. 16 a 18)	<ul style="list-style-type: none"> -Programas de expansão da educação profissional e superior; -Bolsas de estudos concedidas no Brasil e no Exterior; -Subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil; -Financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial, na forma do art. 213 da CF. (PNE, art. 5º, § 4º)

Fonte: Tanno (2015), adaptado pelo autor.

2.2 O sistema de planejamento e orçamento federal

A Lei nº 10.180/2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, afirma que o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, que compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e

avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas, tem por finalidade, entre outras, a de formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, os planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social, e de gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal.

O Plano Plurianual (PPA) constitui a síntese dos esforços de planejamento da administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como o próprio orçamento anual, devendo as peças orçamentárias relacionar-se entre si e o PPA, que conterà todas as ações de forma coordenada, mas sem vinculação com valores financeiros e orçamentários (CREPALDI, 2009). O PPA é instituído por lei e elaborado no primeiro ano do mandato do presidente eleito, para execução nos quatro anos seguintes.

A Carta Magna afirma que o PPA

é o instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal, que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988)

Oportuno ressaltar que os planos nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados de acordo com o PPA. Contudo, apesar de a Lei Complementar (LC) regulamentando o artigo 165 da Carta Magna ainda não ter sido aprovada, onde seriam definidos, entre outros temas, o que são e como funcionariam os planos nacionais, regionais e setoriais, existem atualmente três planos setoriais vigentes, a saber: o Plano Nacional da Cultura, o Plano Nacional da Educação e o Plano Nacional de Viação.

De acordo com Garcia (2015), na ausência de regulamentação, o PPA e os planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social são elaborados de acordo com o entendimento dos responsáveis por sua elaboração, prejudicando de sobremaneira a integração entre esses instrumentos e, conseqüentemente, o planejamento de longo prazo das ações governamentais, pois

ao deixar sem regulamentação, mediante LC, os Artigos 165 e 174 e, principalmente, ao não organizar as disposições constitucionais referidas anteriormente em estrutura lógico-hierárquica, permanece-se sem orientações conceituais e metodológicas para a elaboração de planos de desenvolvimento e a prática do planejamento governamental. Tal lacuna pode ser tomada como indicador da incompreensão da importância do planejamento ou da baixa prioridade atribuída pelas lideranças políticas

nacionais em dotar o Estado de instrumentos de condução política dos projetos de transformação social (Garcia, 2015, p. 436).

Segundo o Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2016, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é o instrumento norteador da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) na medida em que dispõe, para cada exercício financeiro sobre: as prioridades e metas da Administração Pública Federal; a estrutura e organização dos orçamentos; as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações; a dívida pública federal; as despesas da União com pessoal e encargos sociais; a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento; as alterações na legislação tributária da União; e a fiscalização pelo Poder Legislativo sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves. Segundo a CF de 1988,

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Já o orçamento anual pode ser definido como um instrumento de planejamento da ação governamental composto do ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período, efetivar as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins, assim como a arrecadação das receitas já criadas em leis, ou seja, trata-se de um instrumento em que se localiza a previsão de despesas e de receitas para um período determinado (CREPALDI, 2010).

De acordo com Possati Júnior (2012), o orçamento é, por sua natureza, a concretização da vontade política de uma nação, sendo que, na prática, toda proposta política é considerada discurso até o momento em que efetivamente esteja incluída na lei orçamentária, o que abrange as propostas voltadas para a Educação, já que:

É por meio do orçamento que o governo estabelece as áreas prioritárias para a aplicação dos recursos disponíveis para o setor público. A definição dos setores nos quais as despesas serão realizadas determina a natureza da intervenção estatal na economia do país, o que é realizado por meio das funções econômicas do Estado, também conhecidas como “funções fiscais”, que na posição de Musgrave e Musgrave (1980) tem por objetivo favorecer os ajustamentos na alocação de recursos, realizar ajustes na distribuição de renda e garantir a estabilidade econômica. (SILVA, 2007, p. 53).

2.3 Classificações orçamentárias da despesa

O MTO 2016 (MPOG, 2015b) explica que a compreensão do orçamento exige o conhecimento de sua estrutura e sua organização, por meio de um sistema de classificação estruturado, visando atender às exigências de informação demandadas por todos os interessados nas questões de finanças públicas, como os poderes públicos, as organizações públicas e privadas e a sociedade em geral.

As classificações são utilizadas para facilitar e padronizar as informações que se deseja obter. Pela apresentação dos aspectos de classificação da despesa, pode-se obter informações sobre as despesas públicas em relação a sua finalidade, ao seu aspecto econômico e à unidade que a executou, podendo estas informações serem analisadas isoladamente, em cada um destes aspectos, ou pela combinação de dois ou de todos ao mesmo tempo (CREPALDI, 2010).

Giacomoni (2012) afirma que na classificação das contas que compõem o orçamento é fundamental a observância de algum critério que, por sua vez, busca alcançar determinado objetivo, uma utilidade específica. A Lei nº 4320/1964 estabelece os seguintes critérios de classificações orçamentárias: a institucional, que evidencia quais os órgãos responsáveis pela execução da despesa; a funcional, que demonstra em que área de ação governamental a despesa será realizada; por programas, que evidencia o que fazer com os recursos, qual o problema a resolver; e segundo a natureza, que demonstra qual o efeito econômico da realização da despesa e em que objeto de gasto será realizada a despesa.

O quadro 2 a seguir apresenta os critérios de classificação da despesa:

Quadro 2 – Critérios de classificação da despesa

Critério de classificação	Item da estrutura	Pergunta respondida
Institucional	Órgão e Unidade Orçamentária	Quem faz?
Funcional	Função e Subfunção	Em que área da despesa a ação governamental será realizada?
Por programas	Programas e ações	O que fazer? Por que é feito? Como fazer?
Segundo a natureza	Categoria Econômica da Despesa Grupo de Natureza de Despesa	Qual o efeito econômico da realização da despesa? Em que objeto de gasto será realizada a despesa?

Fonte: Possati Júnior (2012), adaptado pelo autor.

A classificação institucional reflete a estrutura de alocação dos créditos orçamentários e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária. De acordo com a Lei nº 4.320/1964, constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias. Os órgãos orçamentários, por sua vez, correspondem a agrupamentos de unidades orçamentárias, enquanto as dotações são consignadas às unidades orçamentárias, responsáveis pela realização das ações. O quadro 3 a seguir sintetiza um exemplo dessa classificação:

Quadro 3 – Classificação institucional relacionada ao Ministério da Educação

Órgão		Unidade Orçamentária	
26000	Ministério da Educação	26242	Universidade Federal de Pernambuco
		26277	Fundação Universidade Federal de Ouro Preto

Fonte: STN (2015), adaptado pelo autor.

Já a classificação funcional segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada. Desse modo, cada atividade, projeto e operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam. A classificação funcional tem como objetivo “fornecer as bases para a apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam as organizações do Estado” (GIACOMONI, 2012, p. 95).

A função é representada pelos dois primeiros dígitos da classificação funcional e pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público, quase sempre se relacionando com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, etc., enquanto a subfunção, indicada pelos três últimos dígitos da classificação funcional, representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, sendo possível combinar as subfunções a funções diferentes daquelas a elas diretamente relacionadas, o que se denomina matricialidade (STN, 2015). O quadro 4 a seguir apresenta um exemplo dessa classificação:

Quadro 4 – Exemplo de classificação funcional

Função		Subfunção	
05	Defesa	362	Ensino Médio

Fonte: STN (2015), adaptado pelo autor.

O MCASP afirma que a classificação programática impõe que toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos

definidos no Plano Plurianual para o período de quatro anos (STN, 2015). A Portaria MOG nº 42/1999 estabelece que todos os entes devem ter seus trabalhos organizados por programas e ações, mas cada um estabelecerá seus próprios programas e ações de acordo com a referida Portaria. A classificação por programas é constituída por quatro categorias: programa, projeto, atividade e operações especiais.

A referida Portaria conceitua programa como sendo o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores de desempenho. O projeto é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo. A atividade é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação do governo. Por último, as operações especiais são as despesas que não contribuem para a manutenção das ações do governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

A classificação da despesa orçamentária, segundo a sua natureza, compõe-se de Categoria Econômica, Grupo de Natureza da Despesa e Elemento de Despesa. A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada Modalidade de Aplicação, a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados (MPOG, 2015b).

De acordo com Lima e Castro (2007), a classificação por categoria econômica possibilita entender o impacto das ações governamentais na economia, proporcionando uma indicação de contribuições do Governo na formação bruta do capital do país. Segundo a categoria econômica, as despesas são classificadas em despesas correntes, que são aquelas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, respondendo pela manutenção das atividades de cada entidade governamental, como despesas de pessoal, água, luz, telefone, entre outros, e despesas de capital, que são aquelas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, como a realização de obras ou a compra de bens de uso duradouro.

O MCASP define Grupo de Natureza da Despesa como sendo um agregador de elemento de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Dentro das

despesas correntes, temos os grupos pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, e outras despesas correntes; enquanto nas despesas de capital existem os grupos investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida, conforme quadro 5 a seguir:

Quadro 5 – Categorias econômicas e Grupos de Natureza da Despesa

Categorias econômicas	Grupos de Natureza da Despesa
Despesas Correntes	Pessoal e Encargos Sociais Juros e Encargos da Dívida Outras Despesas Correntes
Despesas de Capital	Investimentos Inversões financeiras Amortização da Dívida

Fonte: MPOG (2015b), adaptado pelo autor.

O MTO 2016 (MPOG, 2015b) explica como são compostos cada um desses grupos. As despesas com Pessoal e Encargos Sociais são as despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.

Os Juros e Encargos da Dívida são as despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

Outras Despesas Correntes são as despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

Os Investimentos são despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

As Inversões Financeiras são despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou

entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.

Por fim, Amortização da Dívida são as despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

2.4 A execução orçamentária

De forma simples, podemos definir execução orçamentária como a utilização dos créditos consignados na LOA. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, em até 30 dias após a publicação da LOA deverá publicar um decreto com a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, visando a compatibilização da entrada efetiva das receitas e das necessidades de pagamento das despesas.

A Lei 4.320/1964 afirma que a despesa será efetivada por meio do cumprimento de três estágios: empenho, liquidação e pagamento. De acordo com essa lei, empenho é definido como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”, sendo o principal instrumento com que conta a administração pública para acompanhar e controlar a execução de seus orçamentos, além de constituir uma garantia ao credor de que os valores empenhados têm respaldo orçamentário. Ademais, o empenho deve anteceder a data da aquisição do bem ou da prestação do serviço (GIACOMONI, 2012).

Ainda de acordo com a referida lei, o segundo estágio da despesa pública é a liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Ou seja, é a comprovação de que o credor cumpriu todas as obrigações constantes do empenho, tendo finalidade é reconhecer ou apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar para extinguir a obrigação.

O último estágio da despesa é o pagamento. A lei 4.320/1964 estabelece que o pagamento consiste na entrega de numerário ao credor do Estado, extinguindo dessa forma o débito ou obrigação.

Por fim, o contingenciamento, que representa a contenção de recursos já aportados, é um recurso previsto na LRF visando permitir o cumprimento das metas fiscais do exercício

quando existir indícios de frustração da receita realizada no bimestre. A LRF, em seu artigo 9º, determina que:

se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2001).

Contudo, o contingenciamento de recursos só pode ser feito para aqueles recursos discricionários, não podendo ser objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2001).

A análise dos recursos contingenciados permite verificar quais são as áreas prioritárias do governo quando da necessidade de retenção de gastos em virtude de frustração de receitas, ou seja, quais áreas ficaram livres dos bloqueios orçamentários e quais foram as mais afetadas pela não disponibilização dos recursos já aprovados pelo Poder Legislativo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Segundo Beuren et al. (2006), a preocupação com o conhecimento da realidade é uma constante na vida dos homens, e a pesquisa apresenta-se como forma de investigação que tem como finalidade buscar respostas às indagações da sociedade por meio de procedimentos científicos. Desse modo, a pesquisa utiliza-se do método científico para descobrir respostas aos problemas mediante o emprego de procedimentos metodológicos.

Tomando como base as tipologias de delineamento da referida autora, o presente trabalho pode ser classificado, quanto aos objetivos, como uma pesquisa descritiva, visto que está restrita à análise de dados pré-existentes sem qualquer interferência por parte do pesquisador. Quanto aos procedimentos, empregou-se a pesquisa bibliográfica e documental.

Este trabalho refere-se ao período de 2005 a 2014, analisando a estrutura do gasto público federal em aspectos-chave, de acordo com os objetivos propostos. A base de dados utilizada nesta pesquisa foi extraída do Sistema Siga Brasil, mantido pelo Senado Federal. O Siga Brasil é um sistema que integra em um único repositório de dados as informações constantes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), Sistema de Elaboração da Lei Orçamentária (SELOR), Sistema de Informação das Estatais (SIEST), Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV), além de diversas outras bases, o qual se mostrou, durante a pesquisa, como o melhor meio oficial para a extração de dados, tendo em vista sua confiabilidade e integridade.

Quanto à prioridade dos gastos em educação do Governo Federal, este trabalho se propôs a analisá-los sob os aspectos fiscal e macroeconômico. Segundo o IPEA (2011), são fundamentais e obrigatórios nas análises de Finanças Públicas os indicadores de Prioridade Macroeconômica, que consiste em medir o volume de recursos alocados em uma política pública enquanto percentual do PIB, e o de Prioridade Fiscal, que mede o volume de recursos alocados em uma política pública enquanto percentual do total dos gastos públicos.

Nesta pesquisa foram considerados gastos os recursos empenhados, conforme disciplina o artigo 35 da Lei nº 4.320/1964. Para a apuração dos recursos contingenciados, foi elaborado o seguinte cálculo: da dotação total, que é composta da dotação inicial mais todos os créditos adicionais, foram subtraídos os valores autorizados, obtendo-se assim o total de recursos contingenciados.

Quanto aos gastos em cada área, inclusive educação, foram considerados os montantes empenhados em cada subfunção, visto que essa classificação retrata a finalidade da ação

governamental em si, conforme disciplinado pela Portaria SOF nº 42, de 14 de abril de 1.999 e pelo Manual Técnico de Orçamento 2016.

Para os gastos em educação, foram considerados aqueles empenhados nas subfunções 361 a 368, constantes do Quadro 6 a seguir, que não necessariamente estarão ligados a função educação, mas sim a finalidade do gasto, que é a educação. Por exemplo, a função Defesa possui gastos com colégios militares, subfunção 362 - Ensino Médio, mas que para o presente trabalho foram considerados gastos com educação e não com defesa.

Quadro 6 – Subfunções relacionadas à função Educação

Função	Subfunção	
12 - Educação	361 - Ensino Fundamental	365 - Educação Infantil
	362 - Ensino Médio	366 - EJA
	363 - Ensino Profissional	367 - Educação Especial
	364 - Ensino Superior	368 - Educação Básica

Fonte: STN (2015), adaptado pelo autor.

Ademais, nesta pesquisa não foram considerados os valores empenhados nas subfunções vinculadas as funções Encargos Especiais e Previdência, visto que são despesas em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente. Além disso, somente essas duas funções representaram 78% dos recursos empenhados em 2014. Levar em consideração essas duas funções na análise dos dados enviesaria de sobremaneira os resultados obtidos e não representaria a realidade.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISES DE RESULTADOS

Com o objetivo de responder ao questionamento inicialmente proposto e atingir os objetivos estabelecidos para o presente trabalho, os dados coletados referentes aos gastos do Governo Federal em educação no período de 2005 a 2014 serão expostos e analisados nas subseções seguintes.

4.1 A prioridade dos gastos em educação sob aspectos fiscais

A presente seção apresenta uma análise dos gastos em Educação realizados pelo Governo Federal sob aspectos fiscais. Os gastos na função Educação foram comparados com o total dos gastos nas demais áreas, verificando-se a participação relativa de cada função. A análise dos gastos em uma função de governo, em relação às demais funções, permite inferir sobre a prioridade na alocação dos recursos governamentais para essa função.

Na tabela 1 a seguir encontra-se ilustrada a ordenação das funções de governo de acordo com sua participação relativa no somatório do período:

Tabela 1– Ordenação das funções de governo por participação relativa no montante dos gastos do Governo Federal

	Função	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Particip. Rel. %
1º	Administração	25,2%	28,4%	27,4%	27,9%	25,7%	25,4%	24,5%	26,8%	25,3%	24,7%	25,9%
2º	Saúde	23,5%	22,1%	20,9%	20,6%	19,2%	18,9%	20,3%	19,4%	18,1%	17,9%	19,5%
3º	Assist. Social	7,7%	7,7%	7,5%	7,7%	11,2%	11,5%	12,4%	13,2%	13,3%	13,5%	11,5%
4º	Trabalho	8,4%	9,0%	9,0%	9,3%	9,5%	9,0%	9,7%	9,9%	13,6%	15,2%	10,9%
5º	Educação	8,3%	8,1%	8,1%	7,5%	7,0%	7,8%	8,7%	9,6%	9,8%	10,2%	8,8%
6º	Judiciária	7,5%	6,5%	5,9%	6,3%	5,2%	5,1%	4,8%	0,8%	0,7%	0,7%	3,7%
7º	Transporte	4,0%	3,0%	5,1%	4,1%	4,3%	4,8%	4,1%	3,8%	3,0%	2,5%	3,4%
8º	Agricultura	2,3%	2,1%	1,9%	2,0%	3,8%	3,2%	3,2%	2,9%	3,3%	2,7%	2,9%
9º	Defesa	2,0%	1,6%	1,8%	2,2%	2,2%	2,8%	2,4%	2,9%	2,3%	2,2%	2,3%
10º	Ciência e Tec.	1,5%	1,8%	1,8%	1,7%	1,8%	1,9%	1,7%	1,8%	2,1%	1,6%	1,9%
11º	Com. Serviços	0,5%	0,9%	0,9%	1,1%	1,6%	1,3%	1,2%	2,3%	2,6%	3,4%	1,8%
12º	Urbanismo	1,4%	1,7%	2,1%	1,8%	1,6%	1,3%	1,1%	1,0%	0,8%	0,6%	1,2%
13º	Legislativa	2,4%	2,3%	1,9%	1,9%	1,4%	1,4%	1,4%	0,2%	0,2%	0,2%	1,1%
14º	Indústria	0,7%	0,9%	0,8%	1,2%	1,1%	1,1%	1,0%	1,5%	1,1%	1,2%	1,0%
15º	Gestão Amb.	0,9%	0,4%	0,9%	1,2%	0,9%	0,7%	0,6%	1,0%	1,1%	1,1%	0,9%
16º	Demais funções	3,7%	3,4%	4,8%	3,7%	3,6%	3,9%	2,9%	2,9%	2,9%	2,4%	3,2%
TOTAL											100%	

Fonte: Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

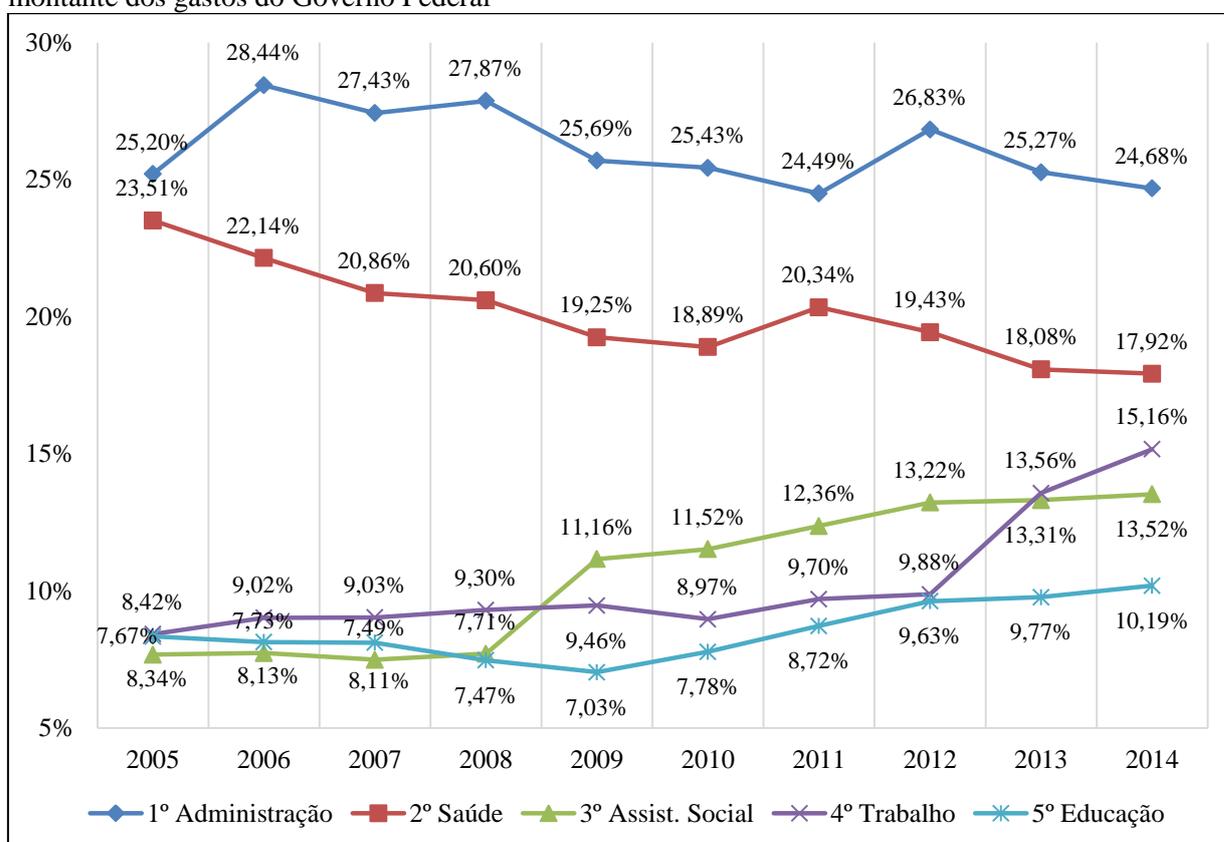
Nota: Percentuais calculados com base em valores nominais.

Analisando-se os dados da tabela 1, verifica-se que o somatório dos gastos em educação, entre 2005 e 2014, representaram 8,8% do total de gastos federais. Consta-se que, nesse período, houve um crescimento do montante de recursos empenhados na função Educação, haja vista que a participação relativa dos gastos nessa função, em relação às demais áreas, saltou de 8,3% em 2005 para 10,2% em 2014. Contudo, entre 2005 e 2009 houve uma redução substancial de recursos empenhados nessa área, que caiu de 8,3% em 2005 para 7% em 2009, e só a partir de 2010 os recursos destinados à educação voltaram a crescer.

Ademais, é possível verificar que em 2014 a Educação é a função com o quinto maior montante de recursos, menor apenas do que o total de recursos empenhados para as funções Administração, Saúde, Assistência Social e Trabalho, situação que se mantém desde 2005. Verifica-se também a expressiva participação da função Administração, que no período estudado representou 25,9% do total gasto.

Visando comparar os gastos na função Educação e nas demais funções, foi elaborado o gráfico 1 a seguir:

Gráfico 1 – Comparativo das cinco funções de governo prioritárias por participação relativa no montante dos gastos do Governo Federal



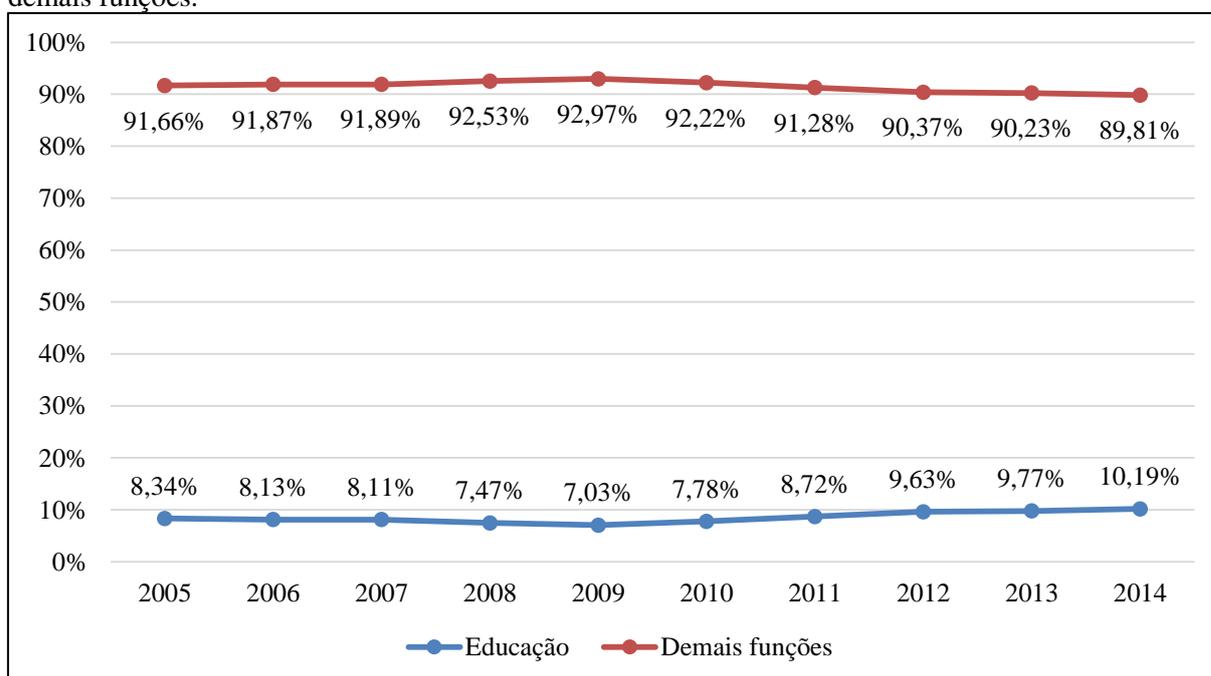
Fonte: Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

Nota: Percentual sobre valores nominais

Com base no Gráfico 1, verifica-se que, entre as cinco funções com prioridade de recursos empenhados no período de 2005 a 2014, as que tiveram crescimento foram as funções trabalho, assistência social e educação. Já a função saúde foi a que teve maior perda de participação no total de gastos, caindo de 23,5% em 2003 para 17,9% em 2014, seguida pela Administração, com comportamento errático, mas com tendência de queda.

Para verificar o comportamento da participação dos gastos em educação em relação ao total dos gastos nas demais funções, foi elaborado o gráfico 2 a seguir:

Gráfico 2 – Comparativo entre o comportamento dos gastos na função Educação com os gastos nas demais funções.



Fonte: Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

Nota: Percentual sobre valores nominais

Observa-se que os gastos com Educação realizados pelo Governo Federal ganharam espaço em relação às demais funções governamentais. Em termos relativos houve um ganho de 1,85 pontos percentuais (p.p.) desde 2005, e de 3,19 p.p. desde 2009, ano em que os gastos em educação atingiram o patamar mais baixo na série analisada. O crescimento dos gastos a partir de 2010 pode ser considerado expressivo, visto que em 2014 o gasto com educação passou a representar 10,19% do total empenhado pelo Governo Federal.

Portanto, verifica-se que o montante de recursos empenhados na função Educação representa uma participação relevante no total de gastos do Governo Federal, principalmente a partir de 2010, figurando como a 5ª função em prioridade de gastos. Ademais, podemos constatar que o volume de gastos destinados a essa função tem aumentado de forma contínua

nos últimos anos, demonstrado assim que, sob o aspecto fiscal, a educação tem tido prioridade a partir de 2010 na destinação de recursos. Por outro lado, as demais funções vem perdendo espaço desde então.

4.2 A análise dos gastos em Educação sob aspectos macroeconômicos

A presente seção apresenta uma análise dos gastos em Educação realizados pelo Governo Federal sob aspectos macroeconômicos. Para tanto, tais gastos foram comparados com o PIB nacional, analisando-se a importância desses gastos no período dentro do contexto econômico brasileiro.

A tabela 2 mostra a relação entre o PIB e o total dos gastos em educação realizados diretamente pelo Governo Federal entre 2005 e 2014:

Tabela 2 – Relação entre o PIB e os gastos federais diretos em educação

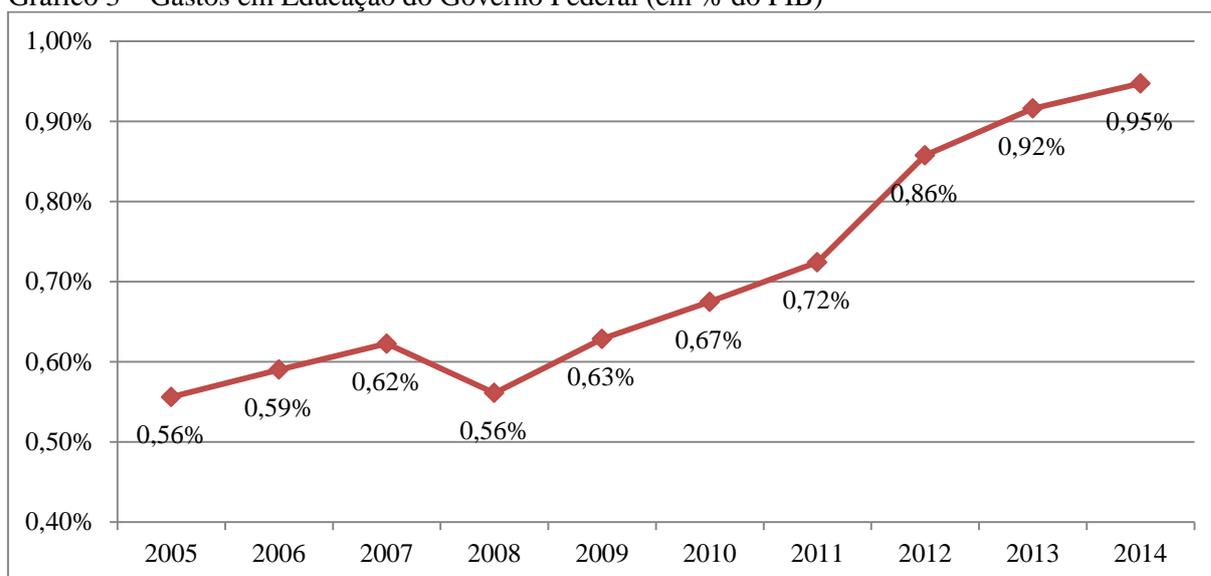
Em milhões R\$			
Ano	PIB	Gastos em Educação	Relação Educação x PIB %
2005	2.171.736	12.075	0,56%
2006	2.409.803	14.217	0,59%
2007	2.718.032	16.919	0,62%
2008	3.107.531	17.429	0,56%
2009	3.328.174	20.915	0,63%
2010	3.886.835	26.222	0,67%
2011	4.374.765	31.677	0,72%
2012	4.713.096	40.414	0,86%
2013	5.157.569	47.237	0,92%
2014	5.521.256	52.292	0,95%

Fonte: Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

Notas: Valores nominais.

Em termos percentuais, verifica-se que até o ano de 2008 os gastos diretos do Governo Federal em educação, comparados com o PIB, mantiveram-se relativamente estáveis e crescendo continuamente a partir desse ano, chegando a representar 0,95% do PIB em 2014, conforme se pode constatar no gráfico 3 a seguir, o qual expõe as variações dos gastos ao longo do período.

Gráfico 3 – Gastos em Educação do Governo Federal (em % do PIB)



Fonte: Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

Nota: Percentual sobre valores nominais.

O gráfico 3 mostra o comportamento ascendente dos gastos diretos do Governo Federal em Educação entre 2005 e 2007. Contudo, muito provavelmente por causa da crise econômica de 2008-2009, os gastos voltaram ao patamar verificado em 2005. Porém, a partir de 2009, os referidos gastos passaram a crescer de forma significativa e constante, atingindo 0,95% do agregado macroeconômico em 2014, ou seja, nesse período houve, em termos reais, um ganho de 0,39 p.p, um crescimento significativo para um período relativamente curto. Tal crescimento torna-se ainda mais importante quando se verifica a variação apresentada pelo comportamento do PIB entre 2005 e 2014, conforme se pode observar na tabela 4 a seguir:

Tabela 3 – Variação real do PIB no período de 2003 a 2014

Em milhões R\$

Ano	PIB	% de crescimento do PIB
2005	2.171.736	3,1%
2006	2.409.803	4,0%
2007	2.718.032	6,0%
2008	3.107.531	5,0%
2009	3.328.174	-0,2%
2010	3.886.835	7,6%
2011	4.374.765	3,9%
2012	4.713.096	1,8%
2013	5.157.569	2,7%
2014	5.521.256	0,1%

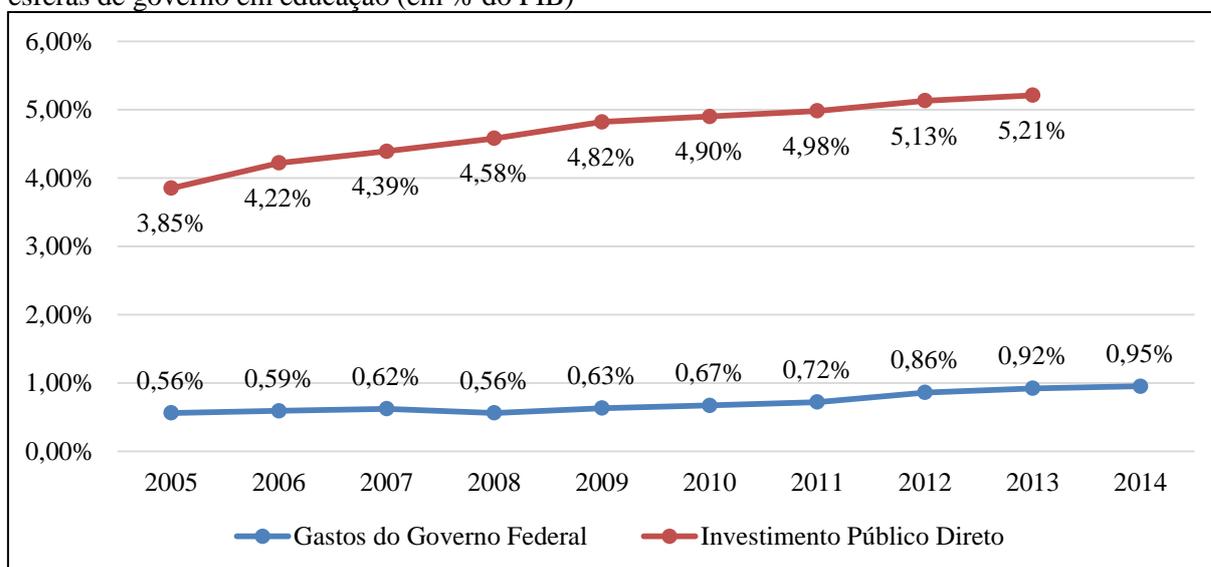
Fonte: IBGE. Elaborado pelo autor.

Verifica-se que a variação real do PIB entre 2005 e 2014 mantém uma média de crescimento em torno de 3,4%, mas que no período compreendido a partir de 2009 essa média caiu para 2,7%, consequência da redução do crescimento econômico do país. Apesar disso, nesse mesmo período, os gastos em educação apresentaram um aumento substancial, saltando de 0,63% em 2009 para 0,95% em 2014, um crescimento de 50,7%, o que mostra que os gastos em educação continuaram a aumentar sua participação no PIB apesar da desaceleração da economia do Brasil, evidenciando que sob a ótica macroeconômica, a partir de 2009, a educação também é prioritária.

A título de conhecimento, quando comparamos os dados obtidos nesta pesquisa com os disponibilizados pelo INEP, podemos analisar mais detalhadamente a dinâmica dos gastos em educação.

Por exemplo, ao cruzarmos os dados referentes aos gastos diretos do Governo Federal na função educação verificados neste trabalho com o de investimento público direto de todas as esferas de governo em educação calculado pelo INEP, obtém-se o seguinte gráfico 4:

Gráfico 4 – Gastos diretos do Governo Federal em educação X investimento público direto de todas as esferas de governo em educação (em % do PIB)



Fontes: INEP (2015) e Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

Notas: a) Percentual sobre valores nominais. b) O indicador investimento público direto em educação em relação ao PIB apresenta os recursos públicos, de todas as esferas de governo, aplicados em educação pública, mas não inclui o complemento a aposentadoria futura, metodologia essa a mais parecida quando comparada com a adotada no presente estudo. c) O INEP não tem disponíveis os dados referentes ao exercício de 2014.

Observa-se a tendência de crescimento dos gastos em educação tanto nas três esferas de governo quanto dos gastos do Governo Federal, sendo que os gastos efetuados por todos os Entes Federativos apresentam um crescimento de 1,36 p.p., representando um aumento de

35,3% de 2005 a 2013. Já os gastos diretos federais cresceram 64,3% no mesmo período. Desse modo, verifica-se que, apesar das diferenças entre a metodologia deste estudo e a adotada pelo INEP, é possível comprovar que a educação tem tido prioridade nos gastos governamentais.

Além disso, para que os gastos com educação atinjam 10% do PIB até 2024, conforme a meta 20 do PNE, o investimento público direto teria que praticamente dobrar em dez anos, o que parece ser improvável, visto que entre 2005 e 2013 os gastos aumentaram em apenas 35,32%.

Todavia, o INEP considera, para cálculo da meta estabelecida no PNE, o investimento público total, o que inclui, entre outras despesas, o complemento à aposentadoria futura dos profissionais da educação. Em 2013, levando em conta essa metodologia, os gastos com educação representam 6,2% do PIB, ainda assim um percentual muito distante da meta estabelecida pelo PNE.

4.3 O contingenciamento dos recursos destinados à Educação

Para se verificar quais áreas o governo priorizou quando da aplicação do contingenciamento de recursos, expediente esse utilizado pelos governos visando adequar a execução da despesa ao fluxo de caixa, realizou-se um comparativo dos valores autorizados pela Lei Orçamentária e os recursos contingenciados no período de 2005 a 2014. A tabela 4 a seguir apresenta o percentual de recursos contingenciados em relação aos recursos autorizados:

Tabela 4 – Ordenação das funções de governo por participação relativa no montante de recursos contingenciados

	Função	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Particip. Rel. %
1º	Urbanismo	13,2%	3,3%	22,8%	28,6%	18,6%	42,1%	38,0%	73,6%	84,4%	90,5%	41,5%
2º	Habitação	5,3%	1,2%	80,2%	5,2%	30,4%	90,4%	20,7%	36,7%	24,1%	89,1%	38,3%
3º	Segurança Pública	15,0%	20,7%	16,1%	13,3%	7,5%	15,9%	37,8%	60,3%	35,8%	32,9%	25,5%
4º	Dir. Cidadania	22,2%	5,2%	35,8%	32,5%	11,5%	18,5%	40,1%	42,7%	11,9%	9,7%	23,0%
5º	Org. Agrária	7,7%	4,5%	0,1%	20,9%	10,9%	9,8%	6,7%	47,2%	42,5%	25,8%	17,6%
6º	Cultura	2,5%	1,3%	0,2%	20,9%	0,4%	13,2%	1,3%	44,1%	27,1%	55,9%	16,7%
7º	Saneamento	1,3%	7,3%	20,8%	7,4%	2,0%	20,1%	3,1%	51,5%	12,8%	34,5%	16,1%
8º	Defesa	12,2%	12,3%	1,0%	18,6%	36,7%	8,2%	14,2%	26,2%	10,9%	18,5%	15,9%
9º	Energia	0,5%	3,2%	0,0%	0,2%	0,1%	7,2%	88,6%	12,0%	2,2%	37,8%	15,2%
10º	Desporto e Lazer	0,9%	9,3%	0,0%	0,7%	1,9%	0,0%	5,2%	50,3%	49,0%	21,8%	13,9%
20º	Educação	1,8%	0,8%	0,7%	1,5%	0,4%	0,9%	1,3%	10,0%	2,2%	3,2%	2,3%

Fonte: Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

Nota: Percentual sobre valores nominais

Com base na tabela 4, constata-se que a educação tem tido seu orçamento praticamente preservado quando da aplicação dos contingenciamentos de recursos, visto que no período analisado apenas 2,3% dos créditos autorizados foram contidos, enquanto outras áreas tiveram bloqueios muito superiores, como é o caso do urbanismo, com 41,5%, da habitação, com 38,3%, e da segurança pública, com 25,5%. A situação verificada se explica, em parte, pelo fato de a maior parte dos recursos destinados a função educação serem de caráter obrigatório, o que limita o poder do Governo Federal em contingenciar os recursos destinados a essa função.

Desse modo, verifica-se que, em relação aos recursos contingenciados ao longo do período analisado, a função educação foi uma das áreas que tiveram a maior parte dos recursos preservados, quando comparada com as demais funções. Nesse sentido, a educação também tem prioridade nas decisões do Governo Federal.

4.4 A composição dos gastos em educação

Com o intuito de verificar a composição dos gastos em educação, foi preparada a tabela 5, na qual está inserida a distribuição dos valores executados na função Educação, por Grupos de Natureza de Despesa (GND), no período 2005-2014.

Tabela 5 – Distribuição dos valores empenhados na função Educação por GND

GND	2005 (%)	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)	Particip. Rel. %
Pessoal e Encargos Sociais	54,13	52,83	47,74	53,71	48,38	46,16	43,31	36,95	37,73	40,28	43,39
Outras Despesas Correntes	38,21	40,51	36,64	34,36	32,48	35,87	33,56	40,07	42,87	43,22	38,81
Despesas de Capital	7,66	6,67	15,62	11,93	19,14	17,97	23,13	22,98	19,41	16,51	17,80
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

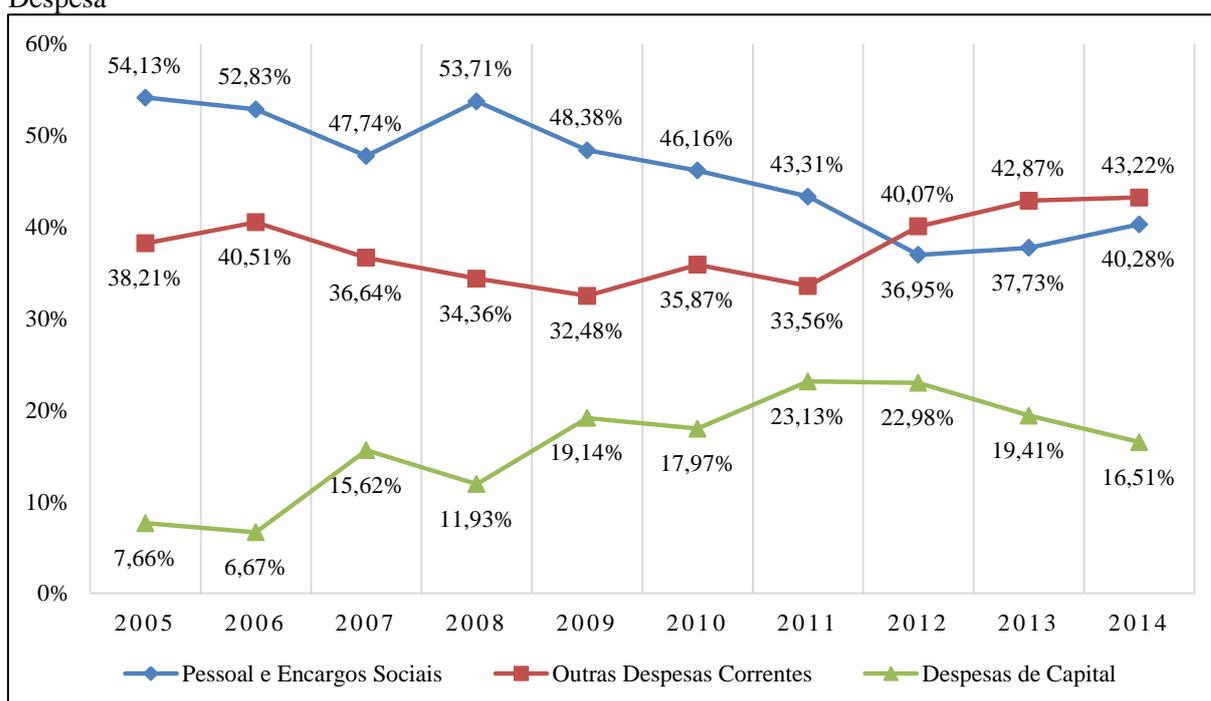
Notas: Percentual sobre valores nominais.

Com base nessa tabela, verifica-se que a maior parte dos recursos destinados à educação estão comprometidos com despesas para pagamento de pessoal e encargos sociais, sendo que entre 2005 e 2014 essa rubrica representou uma média de 43,39% do total empenhado, praticamente a metade do orçamento dessa área. Isso se explica pelo fato de a atividade educacional ser, por sua natureza, de mão-de-obra intensiva, com muitos gastos para pagamento do pessoal docente e dos profissionais da educação pública.

Além disso, é possível concluir que apesar de a função educação ter um dos maiores orçamentos, os recursos destinados para investimentos nessa área representaram apenas 17,80% do total destinado à educação, e que o grupo Outras Despesas Correntes representou 38,81% dos gastos.

Para melhor entendimento dos dados presentes na tabela 5, foi elaborado o gráfico 5 a seguir, que permite uma melhor visualização da composição dos gastos no setor.

Gráfico 5 – Distribuição dos valores empenhados na função Educação por Grupos de Natureza de Despesa



Fonte: Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

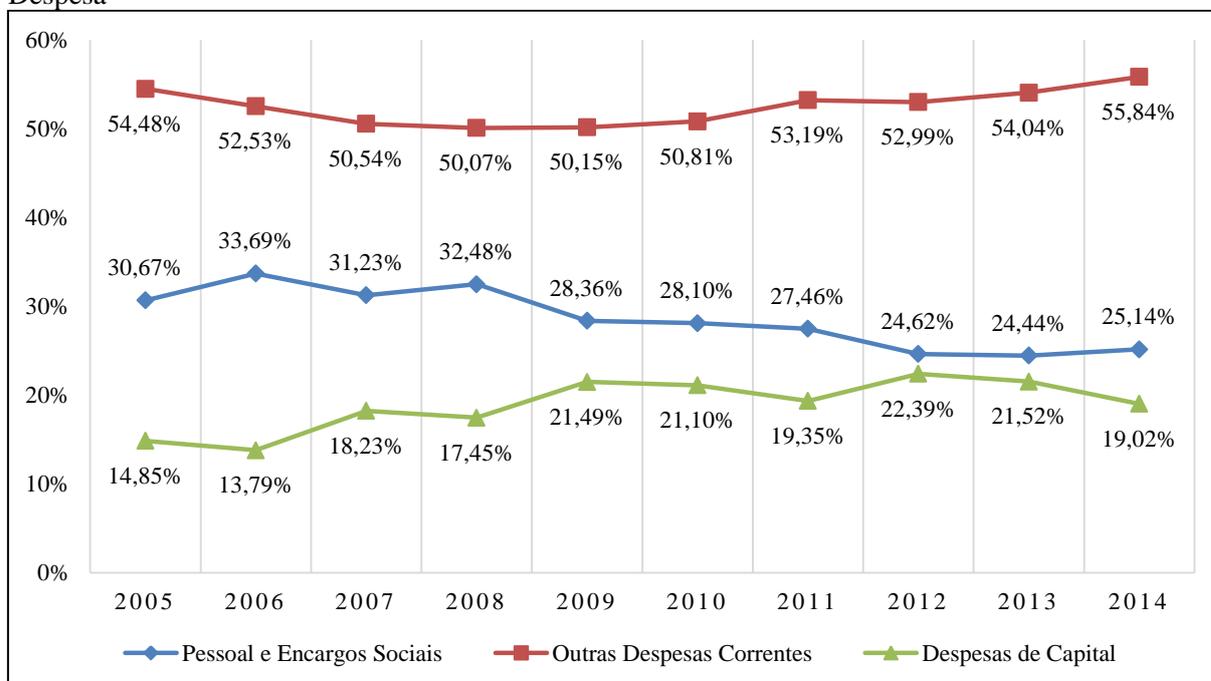
Nota: Percentual sobre valores nominais.

Com base no gráfico anterior, é possível verificar que os gastos no grupo Despesas de Capital apresentaram um crescimento substancial, apesar de errático, entre 2005 e 2011, passando de 7,66% para 23,13%, e desde então esses gastos diminuíram de forma significativa e constante, passando a representar, em 2014, 16,51% do total dos recursos empenhados na função educação, com uma queda de 6,6 p.p. em apenas três anos. Ainda assim, verifica-se que o total de recursos empenhados nesse grupo mais que dobrou entre 2005 e 2014, passando de 7,66% para 16,51%.

Observa-se também que, no mesmo período em que os gastos com despesas de capital passaram a ter uma tendência negativa, os gastos com Pessoal e Encargos Sociais, que diminuíram de forma considerável desde 2008, voltaram a crescer. O mesmo se observa com os gastos do grupo Outras Despesas Correntes, que aumentou 28,7% desde 2011.

Visando uma comparação com os gastos do governo de modo geral, foi elaborado o Gráfico 6 a seguir:

Gráfico 6 – Distribuição dos valores empenhados em todas as funções por Grupos de Natureza de Despesa



Fonte: Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

Nota: Percentual sobre valores nominais.

A partir do gráfico 6 verificamos a mesma tendência de crescimento dos recursos destinados ao grupo Despesas de Capital, mas em ritmo menor, com um aumento de 28% no período. Além disso, é possível observar que apenas nos anos de 2011 e 2012 os gastos com investimentos na função educação foram maiores que os empenhados nas demais funções. Verificamos também que os gastos com pessoal na função educação representam uma parcela muito superior ao verificado para as demais funções, representando um gasto 38% maior em 2014.

Ainda de acordo com o gráfico acima, os gastos no grupo Outras Despesas Correntes vem apresentando nítida estabilidade no período, pois em 2005 representava 54,48% e passada uma década apresentou-se, em 2014, com 55,84%, diferentemente do que ocorreu na função educação, que aumentou de 38,21% para 43,22% no período, conforme visto no gráfico 5.

Desse modo, verifica-se que, quanto à composição dos gastos em educação, entre 2005 e 2014, as despesas com pessoal possuem expressiva representatividade, apesar de terem apresentado queda significativa no período. Essa queda pode ser explicada, em parte, pelo

fato de os recursos destinados às despesas de capital terem crescido em mais de 115% no período estudado, demonstrando um nítido interesse do Governo Federal em aumentar os gastos com investimentos em educação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho teve como objetivo verificar a prioridade dos gastos em educação realizados de forma direta pelo Governo Federal entre 2005 e 2014, em relação aos aspectos fiscal e macroeconômico. Para tanto, buscou-se relacionar o total de recursos destinados à educação com os demais gastos governamentais, comparar a proporção de recursos gastos em educação em relação ao PIB do país, verificar o total de recursos contingenciados nas diferentes funções governamentais e evidenciar a composição dos gastos com educação ao longo do tempo.

Em termos gerais, verificou-se que os gastos na função Educação representam uma participação relevante no total de gastos do Governo Federal, principalmente a partir de 2010, figurando como a 5ª função em prioridade de gastos, bem como se constata que o volume de gastos destinados a essa função tem aumentado de forma contínua nos últimos anos, demonstrado assim que, sob o aspecto fiscal, a educação tem tido prioridade a partir de 2010 na destinação de recursos.

Sob aspectos macroeconômicos, foi constatado que os gastos com educação aumentaram de forma consistente a partir de 2009, e quando comparado com o desempenho da economia do país, verifica-se que a educação também é prioridade. Observou-se ainda que, para que a meta estabelecida no PNE de 10% do PIB com gastos em educação até 2024 seja atingida, o volume de recursos destinados a esse setor deverá aumentar de forma mais significativa do que o verificado entre 2005 e 2014.

Em relação às áreas o governo preservou de cortes quando da necessidade de aplicação dos contingenciamentos orçamentários, a educação foi uma das áreas que mais tiveram seus recursos preservados, sendo que outras, em termos relativos, tiveram cortes até 30 vezes maiores do que os verificados na função educação. Isso se verificou durante todo o período estudado, o que indica que, sob esse aspecto, a educação foi considerada uma área prioritária nas decisões do Governo Federal.

Quando analisamos a composição dos gastos em educação, verificou-se que a maior parte desses gastos é composta por despesas correntes e com pessoal, mas que as despesas com investimentos tiveram um aumento expressivo no período estudado, podendo-se inferir que o Governo Federal tem buscado aumentar a participação dos gastos com investimentos na função educação.

Desse modo, conclui-se que, no período analisado, os gastos com educação têm sido uma prioridade para o Governo Federal, tanto sob o aspectos fiscal quanto sob o aspecto

macroeconômico. Assim sendo, espera-se que esse aumento no volume de gastos na área educacional se reflita no oferecimento à sociedade de uma educação de qualidade, haja vista tratar-se de um dos mais importantes mecanismos para a geração de oportunidades e redução de desigualdades de um país e o principal instrumento de formação da autonomia dos indivíduos e da sua capacidade de exercício da cidadania de forma plena.

Por fim, em função disso, sugere-se como trabalhos futuros, que sejam realizadas pesquisas no intuito de avaliar se esse aumento de gastos na área educacional se refletiu em aumento da qualidade do ensino ofertado à sociedade.

REFERÊNCIAS

BEUREN, Ilse Maria et al (Org.). **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF, 19 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 30 out. 2015.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF, 18 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 30 out. 2015.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 30 out. 2015.

_____. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 30 out. 2015.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 04 nov. 2015.

_____. Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 04 nov. 2015.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 04 nov. 2015.

CREPALDI, Silvio Aparecido. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **15 anos de gasto social federal: notas sobre o período de 1995 a 2009**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3442/1/Comunicados_n98_15anos.pdf> Acesso em: 30 out. 2015.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE. **Fundeb - Apresentação**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>>. Acesso em: 30 out. 2015.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **PPA: O que não é e o que pode ser**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4281/1/bps_20_artigoespecial.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2015.

GHIRALDELLI, Paulo. **Filosofia e história da educação brasileira**. 2. ed. São Paulo: Ática, 2010.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Indicadores Financeiros Educacionais**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>>. Acesso em: 30 out. 2015.

JÉLVEZ, Julio Alejandro Quezada. **História da Educação**. 1. ed. Curitiba: Intersaberes, 2012.

LIMA, Diana Vaz; CASTRO, Róbison Gonçalves. **Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios (SIAFI e SIAFEM)**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO – MOG. Secretaria de Orçamento Federal. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1999. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - MPOG. **Plano Plurianual 2016-2019 - Mensagem presidencial**. Brasília, 2015a. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2015.

_____. **Manual Técnico de Orçamento - MTO 2016**. Brasília, 2015b. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orientadoras/manual-tecnico/mto_2016_1aeducacao-200515.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2015.

O GLOBO. **Brasil fica em 60º em ranking mundial da educação**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/brasil-fica-em-60-em-ranking-mundial-da-educacao-16141679>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Education at a Glance 2014**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/edu/Brazil-EAG2014-Country-Note-portuguese.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2015.

PILETTI, Nelson. **História da educação no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

POSSATI JÚNIOR, Gilmar Rodrigues. **Orçamento Público: Investimentos em Defesa no Brasil no período de 2004 a 2010.** 2012. 73 f. Dissertação (Especialização) - Curso de Especialização em Finanças Públicas, Escola de Administração Fazendária, Brasília, 2012.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga Tributária no Brasil 2013.** Brasília: RFB, 2013. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2013.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2015.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP.** 6. ed. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773>. Acesso em: 04 nov. 2015.

SILVA, Romildo Araújo da. **Evolução e dinâmica dos gastos do governo federal brasileiro no período 1995 – 2005.** 2007. 92f. Dissertação. (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Brasília, 2007.

TANNO, Claudio Riyudi. **PNE 2014-2024: critérios de apuração dos investimentos públicos em educação e transferências ao setor privado.** Brasília: Senado, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/documentos-1/publicacao.html/plano-nacional-de-educacao-construcao-e-perspectivas>>. Acesso em: 30 out. 2015.

TERRA, Marcia de Lima Elias. **História da educação.** 1. ed. São Paulo: Pearson, 2014.