

MUITO DISCURSO, POUCO RECURSO

Resumo executivo

No relatório de execução orçamentária da União em 2005 o Governo Federal apresentou um gasto líquido total¹ de R\$ 606,96 bilhões, o que representa um percentual de 86,84% do volume autorizado² àquele ano.

Liquidação do Orçamento da União por Função (área social) e Encargos Especiais Exceto Refinanciamento da Dívida Pública*

R\$ Bilhões

Função	2003	% de Execução em 2003	Liquidado em relação ao total do Orçamento	2004	% de Execução em 2004	Liquidado em relação ao total do Orçamento	2005	% de Execução em 2005	Liquidado em relação ao total do Orçamento
ASSISTENCIA SOCIAL	9,59	91,08%	1,71%	14,82	96,69%	2,55%	15,81	98,41%	2,60%
PREVIDENCIA SOCIAL	165,73	99,86%	29,48%	176,88	99,46%	30,43%	188,51	99,44%	31,06%
SAUDE	30,95	96,95%	5,51%	35,24	95,81%	6,06%	36,48	93,55%	6,01%
TRABALHO	10,82	94,40%	1,92%	11,44	94,77%	1,97%	12,72	97,40%	2,10%
EDUCACAO	16,20	95,21%	2,88%	15,53	93,67%	2,67%	16,19	87,94%	2,67%
CULTURA	0,26	65,47%	0,05%	0,35	74,63%	0,06%	0,49	79,54%	0,08%
DIREITOS DA CIDADANIA	0,45	65,25%	0,08%	0,59	83,10%	0,10%	0,83	78,76%	0,14%
SANEAMENTO	0,07	26,05%	0,01%	0,08	39,58%	0,01%	0,09	46,15%	0,01%
GESTAO AMBIENTAL	1,08	39,33%	0,19%	1,28	76,38%	0,22%	1,99	73,33%	0,33%
ORGANIZACAO AGRARIA	1,63	88,80%	0,29%	2,80	88,81%	0,48%	3,58	87,39%	0,59%
DESPORTO E LAZER	0,18	44,48%	0,03%	0,29	70,73%	0,05%	0,42	61,75%	0,07%
ENCARGOS ESPECIAIS	263,31	86,30%	46,84%	254,71	78,54%	43,82%	257,68	84,13%	42,46%
TOTAL DO ORÇAMENTO DA UNIÃO	562,20	88,01%	100,00%	581,20	84,08%	100,00%	606,96	86,84%	100,00%

* Valores corrigidos pela inflação.

* O valor que corresponde ao refinanciamento é meramente contábil, pois se refere a rolagem de títulos da dívida pública. Ou seja, não representa despesas públicas de fato. O valor do refinanciamento (liquidado) em 2005 foi de R\$ 499.835.036.073,8 (R\$ 499,85 bilhões)

Fonte: SIAFI/SELOR

Elaboração: INESC

Visualizando a série histórica do orçamento liquidado desde 2003 com valores corrigidos pela inflação, vemos que há uma tendência a que se consolide a diminuição do percentual do orçamento geral destinado à educação, o que já havia sido verificado

¹ O ciclo de execução orçamentária pode ser dividido em 5 fases: previsão legal, através das leis orçamentárias; autorização, momento em que o administrador autoriza por decreto as despesas; empenho, momento em que se requer a reserva de recurso para o pagamento de um dispêndio; liquidação, que é a materialização orçamentária do gasto; e pagamento. Tomamos como referência para o estudo os valores liquidados, que podem não corresponder aos valores efetivamente pagos em função da indisponibilidade momentânea de recursos, hipótese em que a liquidação se efetiva via assunção de dívida pela administração. Efetuada a liquidação, contudo, materializa-se a despesa orçamentária.

² Excetuamos o refinanciamento de títulos da dívida pública, ou seja, a rolagem da dívida, que tem natureza meramente contábil e causaria distorção ao estudo. Incluindo esse dado, o valor orçamentário autorizado chegaria a R\$ 1,637 trilhão.

em 2004, quando atingimos os atuais 2,67%. Ou seja, mesmo com o crescimento dos valores nominais, proporcionalmente o dispêndio foi o mesmo do exercício anterior e ficou bem abaixo do verificado em 2003. A tendência é que já nos próximos exercícios se gaste mais Assistência Social que em Educação, enquanto esta encolhe a primeira cresce em ritmo geométrico, saindo de 1,71% do gasto líquido em 2003 para 2,60% em 2005.

Sob o ponto de vista dos recursos gastos em relação ao que foi autorizado também houve perda. Enquanto em 2003 a educação ocupou, com 95,21%, o 3º (terceiro) posto em execução dentro das chamadas políticas sociais, em 2005 caiu para o 5º (quinto), com 87,94%.

Menos universalização de direitos, mais focalização das políticas públicas

Enquanto a educação perde espaço, chega-se em 2005 à quase total execução na Assistência Social, o que claramente indica a priorização da perspectiva de focalização das políticas sociais, animada pela expansão progressiva do programa Bolsa-família e pela pequena inversão por ele produzida no processo de concentração de renda³.

Compreendemos o Estado de Direito desde a perspectiva dos direitos humanos, ou seja, como a organização da esfera pública voltada para a promoção dos direitos fundamentais. Portanto, sua prioridade deveria ser a oferta dos serviços públicos básicos ao universo dos seus residentes, ficando a intervenção focalizada restrita às situações de risco social.

O estudo mostra que houve queda nos recursos para saúde e educação, enquanto quase duplicaram os recursos para a Assistência Social. É possível concluir que há uma opção governamental por transferir recursos das políticas universais para políticas focalizadas.

A educação básica no orçamento federal: novamente o mínimo abaixo do mínimo.

A educação básica, objeto desse estudo, tem sua oferta direta atribuída constitucionalmente a estados e municípios (CF88, art.211), mas a responsabilidade

³ Sobre o assunto: INESC, Orçamento e Políticas Públicas, nº09, março de 2006.

por seu financiamento cabe também à União, que deve atuar na redistribuição e suplementação dos recursos “de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino” (CF88, art.211, §1º), destinado ainda, no mínimo, 30% de sua vinculação constitucional de impostos para o ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo (CF88, ADCT, art.60, §6º). Mas essas determinações historicamente não têm sido respeitadas.

O governo federal nem sequer cumpriu o mínimo constitucional de 30% das receitas de impostos a ser assegurado ao ensino fundamental e à erradicação do analfabetismo (CF88, ADCT, art.60, §6º). Vejamos o que diz o Tribunal de Contas da União – TCU sobre esse fato:

(...) conforme números extraídos do Siafi, o limite mínimo equivalente a 30% dos recursos previstos no *caput* do art.212 da Constituição Federal de **não foi observado**, assim como já havia ocorrido no exercício anterior, tendo em vista que a União aplicou apenas 29,67% das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino na erradicação do analfabetismo e no ensino fundamental⁴.

Um olhar detido sobre os principais programas e ações da Educação Básica no orçamento federal confirma nossas preocupações.

O Programa Desenvolvimento da Educação Infantil executou apenas 51,68% dos R\$ 16,62 milhões autorizados, o que corresponde a R\$ 8,6 milhões. Sendo que a ação Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública de Educação Infantil liquidou apenas 3,42 milhões (32,84%) dos R\$ 10,57 milhões autorizados. Ou seja, além de serem poucos os recursos, os órgãos responsáveis pela execução da despesa deixam de gastar grande parte do que foi liberado pelo Presidente da República, passando a constituir o valor não gasto parte do superávit primário do governo federal. Este desempenho é contraditório com o esforço realizado pelo próprio Ministério, através de inúmeros documentos e programações, visando reformular as diretrizes nacionais para a educação básica. Dentre os assuntos debatidos com professores e gestores municipais estava a necessidade do país alcançar determinados padrões mínimos de atendimento, especialmente no quesito infra-estrutura.

No **Programa Brasil Escolarizado**, diversas ações programa tiveram execução abaixo da média: em Apoio à Distribuição de Material Didático para a Formação

⁴ Tribunal de Contas da União – TCU, *Relatório e Pareceres Prévios Sobre as Contas do Governo da República – Exercício 2005*, pág. 95.

Continuada em Educação Ambiental, dos R\$ 500 mil reais disponibilizados, foram liquidados R\$ 392,31 mil, o que representa 77,6% do montante autorizado; Avaliação Internacional de Alunos – PISA executou 34,14% dos R\$ 744 mil autorizados; e Avaliação da Alfabetização executou apenas 12,13% dos R\$ 1,57 milhões autorizados.

Em relação ao programa **Desenvolvimento do Ensino Médio**, as ações Apoio à Melhoria da Qualidade do Ensino Médio Noturno, com R\$ 2,22 milhões autorizados, Apoio à Educação para a Ciência no Ensino Médio, com R\$ 1 milhão autorizado, e Apoio à Implantação de Ações Voltadas para o Protagonismo Juvenil Desenvolvidas nas Escolas de Ensino Médio – PROMED, com R\$ 523 mil autorizados, não gastaram nenhum recurso em 2005, o que somente se justifica não omissão governamental em executar tais projetos.

Outro exemplo, referente ao **Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos:**

Fomento à Leitura e Acesso às Bibliotecas por Jovens e Adultos executou 16,78% dos R\$ 5,60 milhões autorizados e Apoio a Ações Assistenciais aos Alunos da Educação de Jovens e Adultos nada executou dos R\$ 2,4 milhões disponíveis, resultados em notória contradição com a patente necessidade de oferecer melhores condições aos estados e municípios no trabalho de ofertar esta importante modalidade educacional.