



Universidade Federal de Campina Grande
Centro de Humanidades
Unidade Acadêmica de Administração e Contabilidade
Coordenação de Estágio Supervisionado

**ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS DA UNIÃO NA
FUNÇÃO EDUCAÇÃO COM BASE NO PLANO DE
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE), DURANTE O
PERÍODO 2002 a 2012.**

KARIANNE JEANINA CAMPÊLO BARBOSA

Campina Grande - 2014

KARIANNE JEANINA CAMPÊLO BARBOSA

**ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS DA UNIÃO NA
FUNÇÃO EDUCAÇÃO COM BASE NO PLANO DE
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE), DURANTE O
PERÍODO 2002 a 2012.**

Relatório de Estágio Supervisionado apresentado ao curso de Bacharelado em Administração da Universidade Federal de Campina Grande, em cumprimento parcial das exigências para obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof^ª. Sídia Fonseca Almeida, Dr^ª.

Campina Grande - 2014

COMISSÃO DE ESTÁGIO

Membros:

Karianne Jeanina Campêlo Barbosa
Aluna

Sídia Fonseca Almeida, Doutora
Professora Orientadora

Patrícia Trindade Caldas, Mestre
Coordenadora de Estágio Supervisionado

KARIANNE JEANINA CAMPÊLO BARBOSA

**ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS DA UNIÃO NA
FUNÇÃO EDUCAÇÃO COM BASE NO PLANO DE
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE), DURANTE O
PERÍODO 2002 a 2012.**

Relatório aprovado em ____ / ____ / ____

Sídia Fonseca Almeida, Doutora
Orientadora

José Sebastião Rocha, Mestre
Examinador

Claúdia Gomes de Farias, Mestre
Examinador

Ao meu melhor amigo, Jesus Cristo, por toda a sabedoria e compaixão.

A José Armando e a Lourdes Campêlo, meus amados pais.

As minhas queridas irmãs, Karinne Barbosa e Kristianne Barbosa.

À amiga e professora Sídia Fonseca Almeida, pela contribuição e orientação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pelo mistério da vida, que me fez chegar até aqui, segundo seus desígnios, transpondo obstáculos e podendo sentir o sabor da realização de Sua promessa em minha vida.

A minha mãe “e filha”, Lourdes Campelo, pela qual lutei e luto todos os dias da minha vida. Mãe, muito obrigada por sempre estar ao meu lado, pela sua confiança e dedicação desde 1981; e ao meu pai, José Armando, meu companheiro e melhor amigo, que me suporta todos os dias: somos iguais, pai!

Às minhas irmãs, Karinne Barbosa, que mesmo tão distante se faz tão presente em todas as horas, e Kristianne Barbosa, presença constante em minha vida – vocês constituem o meu bem mais precioso – minha família.

A todos os professores que colaboraram de alguma forma, para que eu obtivesse êxito em minha vida profissional, em especial à minha orientadora, Sídia – você deixou marcas eternas em minha vida, não só no campo acadêmico; Levo-te para sempre em minhas orações. Às professoras Maria de Fátima Martins, Verônica Macário e Marielza Barbosa – pelo exemplo de vida compartilhado.

Aos colegas conquistados e às amigas que permanecem, Carime Oliveira e Deborah Ingrid, Jacqueline Brandão e Jully Brandão pela dedicação e compreensão. À amiga-comadre de sempre, Marcella Braga, por estar ao meu lado por tantos anos.

“Se eu não encontrar em mim desejos que nada neste mundo pode satisfazer, a única explicação lógica é que eu fui feito para um outro mundo.”

C. S. Lewis

RESUMO

O interesse sobre a destinação dos recursos públicos vem ganhando cada dia mais espaço no meio social através da capacidade de reflexão popular, aguçada pelas ações - até certo ponto contestáveis - dos gestores públicos nos últimos anos. Com base nesta inquietação, objetivou-se descrever a evolução dos montantes investidos pela União na função Educação, de acordo com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), considerando a série histórica compreendida entre 2002 e 2012. Em linhas gerais, tem por finalidade descrever a evolução das prioridades governamentais durante o período em estudo, a partir da mensuração e análise comparativa da alocação realizada pelo governo federal dos recursos que lhe foram disponibilizados. A fim de viabilizar a consecução do estudo, houve a identificação e posterior análise das receitas públicas, classificadas por Categoria Econômica; em se tratando das despesas públicas, trabalhou-se por Grupo de Natureza e por Função, além de uma especificação da Função Educação e suas subfunções. Trata-se, portanto, de uma pesquisa de natureza descritiva, quanto aos fins; quanto aos meios, caracteriza-se como uma pesquisa indireta do tipo documental. Os dados foram coletados em arquivos públicos disponibilizados principalmente pelos *sites* do Tesouro Nacional, da Controladoria Geral da União (CGU) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O tratamento dos dados foi realizado de forma relativa, ano a ano para fins de observação evolutiva. Como principais conclusões, infere-se que os investimentos realizados pela União nas funções Encargos Especiais e Juros e Amortização da Dívida correspondem, na série analisada, a maior parcela quando se compara com o montante do PIB arrecadado no período, ao passo que a Educação, função objeto da pesquisa, assim como outras de tamanha relevância, como Saúde e Segurança, atingem um dos menores percentuais analisados. Em se tratando da função Educação, desmembrada em suas subfunções, o índice mais alarmante foi a inflexão brusca na subfunção Educação Básica a partir do ano de 2006.

Palavras-chave: Finanças Públicas; Orçamento Público; Investimentos em Educação.

ABSTRACT

The interest on the allocation of public funds has been gaining every day more space in the social environment through the ability to share the keen popular reflection - up to a certain contestable point - of public managers in recent years. Based on this restlessness, it was aimed to describe the evolution of the amounts invested by the Union in education function according to the Development Plan of Education (PDE), considering the time series between 2002-2012. Broadly speaking, aims at describing the evolution of government priorities during the studied period from the measurement and comparative analysis of the allocation carried out by the federal government of the resources which were available. In order that the study was possible, there was the identification and subsequent analysis of public revenues classified by Economic Category, when it comes of public expenditure, worked out by Group of Nature and Function in addition to a specification of function and its subfunctions Education. It is, therefore, a descriptive research, as to means, is characterized as an indirect documental. The data has been collected in public records made available on the websites of the National Treasury of the Comptroller General (NTC) and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (BIGE), mainly. Data analysis was performed in a relative way year to year for the purpose of evolutionary observation. As major findings, it is inferred that the investments made by the Union in the Special Charges and Interest and Debt Amortization functions correspond in the series analyzed the largest share when you compare to the GDP collected in the period while the object of the search function, so as other extremely relevant to Health and Safety reach one of the lowest percentages analyzed, when it comes of the education function, dismembered into its subfunctions, the most alarming index was the sharp inflection in subfunction Basic Education from the year 2006.

Keywords: Public Finance, Public Budget, Investments in Education.

LISTA DE SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CAE - Conselho de Alimentação Escolar

CGU - Controladoria Geral da União

COSB - Comissão de Simplificação Burocrática

CF - Constituição Federal

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

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

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IE - Imposto sobre Exportação

IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

II - Imposto sobre Importação

INL - Instituto Nacional do Livro

IOF - Imposto sobre Operações Financeiras

IOF-Ouro - Imposto sobre Operações Financeiras com Ouro

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

PIexp. - IPI – Exportação

IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IR - Imposto sobre Rendas

ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações

ITR - Imposto Territorial Rural

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LOA - Lei Orçamentária Anual
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PIB - Produto Interno Bruto
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola
PIBIC - Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNLD - Programa Nacional do Livro Didático
PPA - Plano Plurianual
PROUNI - Programa Universidade Para Todos
REUNI - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SENAI - Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial
STF - Supremo Tribunal Federal
VAB - Valor Acrescentado Bruto

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Receitas Correntes da União no período de 2002 a 2012 em percentual

GRÁFICO 2 - Receitas Correntes da União no período de 2002 a 2012 em percentual

GRÁFICO 3 - Receitas de Capital da União no período de 2002 a 2012 em percentual

GRÁFICO 4 – Despesas da União por Função no período de 2002 a 2012 em percentual

GRÁFICO 5 – Despesas da União por Função no período de 2002 a 2012 em percentual

GRÁFICO 6 – Despesas de Capital da União por Função no período de 2002 a 2012 em percentual

GRÁFICO 7 – Arrecadação do Produto Interno Bruto da União no período de 2002 a 2012 em percentual

GRÁFICO 8 – Despesas por Função em relação ao PIB arrecadado por ano em percentual

GRÁFICO 9 – Despesas por Função em relação ao PIB arrecadado por ano em percentual

GRÁFICO 10 – Despesas da União por Subfunção no período de 2002 a 2012, em percentual, na Função Educação arrecadado por ano em percentual.

GRÁFICO 11 – Despesas da União na Subfunção Educação Básica no período de 2002 a 2012, em percentual.

GRÁFICO 12 – Valores liquidados por ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores - em percentual.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 A Problemática da Pesquisa	13
1.2 Objetivos	14
1.2.1 Geral	14
1.2.2 Específicos	14
1.3 Justificativa	15
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	16
2.1 Estado, Administração e Finanças Públicas	16
2.1.1 Evolução Histórica do Estado	16
2.1.2 Evolução Histórica da Administração Pública	19
2.1.3 Atividade Financeira do Estado e seu Papel como Interventor na Atividade Econômica	21
2.2 Gestão Orçamentária e Financeira	22
2.2.1 Orçamento Público	22
2.2.1.1 Princípios Orçamentários	26
2.2.1.2 O Ciclo Orçamentário	26
2.2.2 Receitas Públicas	28
2.2.2.1 Classificação das Receitas Públicas	28
2.2.3 Despesa Pública	30
2.3 Produto Interno Bruto (PIB)	33
2.4 História da Educação no Brasil	34
2.5 Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)	36
2.6 Principais Programas Governamentais de Apoio à Educação	38
2.6.1 Programas com maior relevância de apoio à Educação Básica	38
2.6.2 Programas com maior relevância de apoio à Educação Superior	40
3 ASPECTOS METODOLÓGICOS	42
3.1 Caracterização do estudo	42
3.2 Aspectos operacionais do estudo	42
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS	44
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS	59
APÊNDICES	62

1 INTRODUÇÃO

1.1 A Problemática da Pesquisa

O processo de democratização política, a conquista da estabilidade econômica, a abertura de mercados, as privatizações, as mobilizações sociais, além de outros acontecimentos substanciais, fazem parte de uma série de transformações vivenciadas pela sociedade brasileira, nas mais variadas esferas.

Na esfera pública, há percalços de gestão tão significativos que transpassá-los torna-se condição mais que indispensável à garantia de sustentabilidade e governabilidade, para que assim seja possível promover o desenvolvimento econômico em um ambiente de democracia. Em uma sociedade onde as diversas camadas estão cada dia mais capacitadas e dadas às articulações de seus interesses, torna-se inevitável a criação de uma demanda social em busca de decisões do governo que atendam aos interesses sociais mais diversos.

O Estado brasileiro encontra-se diante de um contexto sócio-político-econômico, no qual se faz necessária uma reflexão acerca da forma de gestão neste Estado e do papel que os gestores devem desempenhar diante da sociedade, tomando por base princípios legais, de tal modo que se torne compatível a eficácia e a eficiência no desempenho da sua função de agente elaborador, coordenador e executor de políticas públicas.

Tem-se percebido a necessidade de inserção de novas metodologias e técnicas de gestão resultantes de esforços de pesquisa na área de Administração, em especial a Administração Pública. Diante deste contexto de evolução conceitual e prática, insere-se a Contabilidade Governamental, cuja função – com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não está mais restrita à finalidade de prestação de contas, mas assume a tarefa de controlar efetivamente o modo de gerir, buscando rotas alternativas que possam auxiliar na tomada de decisão de forma acertada.

Deve-se destacar ainda que os gestores devem tornar público, de acordo com princípio constitucional da publicidade, seus demonstrativos contábeis financeiros de forma clara, que permita a todos os cidadãos visualizar as ações daqueles que foram escolhidos como representantes de uma nação. Desta forma, o verdadeiro “proprietário” do país – o povo – deve apresentar um posicionamento mais crítico, com maior fundamentação e poder de argumentação quanto ao modo de atuação dos governantes,

primordialmente no que tange às suas prioridades quanto à alocação de recursos oriundos da contribuição popular sob a forma de tributos.

Com base no exposto, o presente estudo espera responder ao questionamento central: *De que forma evoluiu a distribuição dos investimentos da União na Função Educação, principalmente nas subfunções Educação Básica e Ensino Superior, com base no Plano de Desenvolvimento da Educação durante o período de 2002 a 2012?*

Para encontrar respostas ao questionamento estabelecido, o qual norteou a realização do estudo, foram traçados os objetivos geral e específicos a seguir.

1.2 Objetivos

1.2.1 Geral

Analisar a distribuição dos investimentos da União na Função Educação e respectivas subfunções, nos seus principais eixos de atuação, durante o período 2002 a 2012, de acordo com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

1.2.2 Específicos

- Comparar os investimentos da União na Função Educação com os valores (absolutos ou relativos) investidos em outras funções, bem como com o total do Produto Interno Bruto ano a ano.
- Identificar os investimentos realizados pela União na Educação Básica, bem como sua distribuição em relação às subfunções que a integram, durante a série histórica considerada;
- Elencar os investimentos realizados pela União na Educação Superior, bem como sua distribuição em relação às subfunções que o compõem, durante o período em foco;
- Comparar a parcela correspondente às transferências da União relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino com as exigências impostas pela Constituição Federal, durante o período em estudo;

1.3 Justificativa

Os atores sociais atuantes na gestão pública necessitam gerir os “cofres públicos” com a máxima responsabilidade e transparência em todas as esferas de governo, com o intuito de refrear gastos excessivos visando sempre à coletividade. De acordo com o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal há uma necessidade maior de fiscalização e acompanhamento da gestão orçamentária e financeira dos órgãos da administração pública, conforme Gontijo (2006).

Com a necessidade de agregar conhecimento às pesquisas frequentes e recentes no âmbito das finanças públicas e tomando por base a participação da pesquisadora no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) no ano de 2012-2013, no qual se buscou descrever como evoluíram as receitas da União, por categoria econômica e as suas respectivas despesas, tanto por grupo de natureza, quanto por função, no período de 2002 a 2011, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) da Nação, enveredou-se pelo caminho da correlação entre o estudo realizado e uma das funções que mais gerou inquietação ao ser analisada - a Educação.

A importância do tema se dá à medida em que possa haver uma disseminação do que foi realizado pela União, no período em estudo, no âmbito da função Educação, principalmente quando comparada com outras funções de “menor relevância social”.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo dedica-se à compreensão dos temas referentes às Finanças Públicas da União, sob o contexto da função Educação. Inicialmente, aborda-se a contextualização histórica do Estado e da Administração Pública, a atividade financeira do Estado e o seu papel como interventor na atividade econômica, seguida das características e definições acerca da Gestão Orçamentária e Financeira. Feito isto, relata-se acerca da evolução Histórica da Educação e, por fim, são abordados os Programas de Educação de maior relevância na última década.

2.1 Estado, Administração e Finanças Públicas

2.1.1 Evolução Histórica do Estado

A evolução Histórica do Estado, segundo Costin (2010), se dá a partir do Estado Feudal, no qual os reis, com o poder dos exércitos em mãos, estruturavam a defesa dos feudos, ao passo que aos senhores feudais cabia o poder político-governamental destes mesmos territórios. Em seguida, a autora – utilizando a tipologia de Norberto Bobbio – faz uso da denominação Estado estamental para identificar, de acordo com a evolução histórica, a próxima denominação para a forma histórica deste; de acordo com Costin (2010), corresponde à reunião de pessoas de mesma condição social – também conhecida por estamento – com direitos e prerrogativas semelhantes aos do rei, porém contrapondo-se a este. No Estado Absolutista, imperava o poder dos monarcas – concentrando o poder de comando, finalizando assim, a repartição do poder político. Já no Estado Representativo, prevaleceu o Parlamento, que, segundo Costin (2010, p.9), é constituído de representantes eleitos “para decidir que leis deverão governar aquela sociedade e, mais especificamente, que políticas públicas serão implementadas.”, o qual decidia leis e políticas públicas através de eleições, existindo duas características marcantes: a Democracia Representativa (representada pelos poderes Executivo e Legislativo) e o Estado Social, onde a preocupação maior constituía no bem-estar do homem.

O início do Estado, em sua forma mais contemporânea, se dá a partir da distinção entre os governantes e governados, com a instituição da hierarquia de

comando, sendo este, por sua vez – integrado por três poderes: Executivo, Legislativo, Judiciário; onde a cada um são delegadas funções básicas. Para Bresser-Pereira (2004 *apud* Costin, 2010, p.2) o Estado-Nação difere do Estado, pois este legisla e tributa a sociedade, ao passo em que aquele corresponde ao “ente político e soberano no concerto das demais nações”. O Estado classifica-se ainda em Estado Unitário – onde há um governo central; e Estado Federativo – no qual há apenas uma Constituição que rege as unidades federativas.

Desta forma e conforme a evolução vista anteriormente, percebe-se que:

O Estado é o conjunto de regras, pessoas e organizações que se separam da sociedade para organizá-la. [...] O Estado só passa a existir quando o comando da comunidade é garantido por algum tipo de aparelho ou instância especializada que, funcionando de forma hierárquica, separa claramente governantes e governados. (COSTIN, 2010, p. 1).

O Estado brasileiro é republicano, democrático, representativo, sob a égide de uma Constituição Federal (CF), leis, decretos e constituições estaduais subordinadas à Federal e ainda sob o império do pluripartidarismo (COSTIN, 2010; JUND, 2006, 2007). Sendo este representado pelos três poderes:

Executivo – é representado pelo dirigente da administração pública federal, o Presidente da República, sendo este quem preside as forças armadas, propõe a Lei Orçamentária Anual e pode recomendar ação direta de inconstitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal. Nos Estados, aos Governadores compete a propositura da Lei Orçamentária Anual e, assim como o Presidente, pode propor ação direta de inconstitucionalidade ao STF. Nos Municípios, a representação popular é realizada através da figura do Prefeito, sendo de competência deste a propositura de “políticas públicas municipais à Câmara de Vereadores, nos termos da Lei Orgânica do Município [...] e implantá-las [...] e garantir, no limite das suas atribuições, o cumprimento das leis em seu município.” (COSTIN, 2010, p.17).

Legislativo – é representado pelo Congresso Nacional – sendo este bicameral – representado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, cujos membros são eleitos pelo sistema de proporcionalidade, sendo a representação estadual realizada pelas Assembleias Legislativas e a municipal pelas Câmaras Municipais. É o poder responsável pela elaboração das leis do país, dos estados e dos municípios, respectivamente.

Judiciário – corresponde à instituição responsável pela atividade jurisdicional de resolução de conflitos atuando mediante provocação de parte lesada por ação ou

omissão de outrem, seguindo o princípio do juiz natural e o princípio da inércia da jurisdição, conforme Costin (2010).

As mudanças do Estado acompanharam de forma evolutiva o modo de administração dos bens públicos, especialmente a partir do processo de transformação iniciado pela reforma no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), visando às mudanças na forma patrimonialista de execução de tarefas. A seguir, no governo de Juscelino Kubitschek (JK), conforme Matias-Pereira (2010), o foco da reforma foi devido à inadequação entre meios e fins decorrente dos planos de Metas e Planos Nacionais de Desenvolvimento, sendo executada sob a forma de implementação de soluções gerenciais e elaboração da comissão e de simplificação burocrática. Posteriormente, no governo Collor, o problema estava sendo a gestão da máquina administrativa, o que levou ao desmonte e enfraquecimento do papel do governante culminando no primeiro impeachment presidencial do Brasil.

A Reforma do Estado, no governo de Fernando Henrique Cardoso, aconteceu ainda sob os resquícios dos motivos que levaram à reforma anterior, evidenciando a necessidade de ajuste fiscal, principalmente do Plano Plurianual (PPA), levando a propositura de uma nova gestão pública – a administração gerencial – em busca de solucionar problemas da administração burocrática com o desenvolvimento do PPA, onde prevalecesse a orientação do ajuste fiscal. O processo de Revitalização do Estado surgiu no governo Lula, ainda buscando uma solução para o problema da gestão pública e implementando os Planos de Gestão, buscando a elaboração de um diagnóstico participativo – onde os problemas são debatidos e solucionados.

A evolução e modernização administrativa do Estado no Brasil, demonstrada por Matias-Pereira (2010), permite uma explicação mais clara do processo evolutivo e de grandes modificações que ocorreram ao longo dos anos. As primeiras mudanças ocorreram quando da primeira Reforma Administrativa, onde se verifica o reforço do papel exercido pela burocracia através da centralização e padronização das possíveis soluções de problemas organizacionais. Em seguida, aconteceu a modernização administrativa, onde através da Comissão de Simplificação Burocrática (COSB) foram geradas algumas soluções para a rigidez e a incapacidade através da flexibilização da burocracia. Ao se tratar deste tópico, percebe-se a coerência e necessidade de complementação sobre a evolução histórica da administração pública, objeto tratado a seguir.

2.1.2 Evolução Histórica da Administração Pública

Ao confrontar a História e a evolução de formação do Estado sob a conjuntura contemporânea, verifica-se a necessidade de alinhamento às definições e contextualização desta com a Administração Pública. Desta forma, percebe-se que, segundo Matias-Pereira (2010), o conceito de Administração Pública é diversificado e possui diferentes formas de interpretação devido aos múltiplos significados configurando na seguinte definição:

Num sentido amplo, designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas. Assim, a Administração Pública tem como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal, segundo preceitos de Direito e da Moral, visando o bem comum. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 62).

Para Bobbio (1998, *apud* Matias-Pereira, 2010, p.63) Administração Pública corresponde ao “conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal”. As três formas históricas de administração referenciadas por Costin (2010) e Jund (2006, 2007) sob o contexto mundial, aludem à:

- Administração Patrimonialista – vigente até o final do século XIX, sob a égide da monarquia absolutista, caracterizava-se pelo nepotismo e pela corrupção. A confusão entre o patrimônio público e o privado era evidente à medida que governantes administravam bens públicos como extensão dos seus domínios particulares, ou seja, como se o Estado fosse propriedade do rei. (JUND, 2006, 2007).

- Administração Burocrática – tendo Max Weber como principal teórico desse modelo de gestão, defendia-se nessa abordagem que “toda organização deveria buscar a racionalidade, ou seja, adequar os meios aos fins pretendidos, de forma a garantir a máxima eficiência possível” (JUND, 2006, p.11). Costin (2010, p. 32) lista os seguintes princípios básicos da Administração Burocrática: formalismo, impessoalidade, hierarquização e rígido controle de meios.

- Administração Pública Gerencial – nova filosofia administrativa começou a surgir na segunda metade do século XX, contrapondo-se ao modelo burocrático de gestão. A administração pública gerencial, tendo como principal fundamento a concepção tanto de Estado, quanto de sociedade democrática pluralista, “caracteriza-se

por decisões e ações orientadas para resultados, tendo como foco as demandas dos clientes/usuários, baseada no planejamento permanente e executada de forma descentralizada e transparente.” (JUND, 2006, p. 12). Em síntese, as características mais relevantes da administração gerencial, listadas a seguir:

- Sistemas de gestão e controle centrados em resultados e não mais em procedimentos;
- Maior autonomia gerencial do administrador público;
- Avaliação (e divulgação) de efeitos/produtos e resultados tornam-se chaves para identificar políticas e serviços públicos efetivos;
- Estruturas de poder menos centralizadas e hierárquicas, permitindo maior rapidez e economia na prestação de resultados a serem alcançados, com explicitação mais clara de aportes para sua realização;
- Incentivos ao desempenho superior, inclusive financeiros;
- Criação de novas figuras institucionais para realização de serviços que não configuram atividades exclusivas de Estado, como PPP (parcerias público-privadas) e Organizações Sociais e OSCIPS (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) que podem estabelecer parcerias com o poder público. (COSTIN 2010, p. 34-35).

No contexto brasileiro, conforme Costin (2010), a Administração Pública passou por um processo evolutivo partindo da Administração Colonial, onde o governo era exclusivamente absolutista, representado pelo poder real supremo perante todo o território nacional, estando a economia centrada no mercantilismo e o território dividido em capitânicas hereditárias, cuja administração e organização cabiam ao Governo Geral, haja vista o Brasil ser colônia de Portugal. Após a quebra do Pacto Colonial, decorrente da fuga da corte para a colônia, foram instalados o Banco do Brasil (conhecido como Banco do Povo), a Casa da Moeda, Fábricas de Pólvora, Academia Militar e da Marinha, dentre outras instituições; dando início, assim, às atividades públicas através da necessidade da criação de empregos, devido à expansão da colônia, ainda que prevalecendo o patrimonialismo.

Ainda sob o período imperialista foi instituída a Constituição de 1824, na qual prevalecia a hereditariedade monárquica, constitucional e patrimonialista, criação do poder judiciário e do poder Moderador – exclusivo do imperador, voto censitário e mandato de quatro anos indicavam o início de possibilidade de posicionamento popular perante os governantes. Com o advento da República, instituiu-se o federalismo, adotando-se o sistema presidencialista com poderes independentes, extinguindo o poder Moderador. Criou-se o Tribunal de Contas da União, constituiu-se o Supremo Tribunal Federal e o Supremo Tribunal Militar. Entretanto, destaque-se a presença dos coronéis, que garantiam as eleições por intermédio de seus “currais eleitorais” através do voto de cabresto. Na era Vargas, teve-se a instituição do voto feminino e do voto secreto, assim

como o início da Reforma Administrativa; esta última aconteceu de forma mais intensa em meados do ano de 1967, de acordo com Costin (2010) e teve como foco principal o desenvolvimento econômico-social do país – desta forma, foram instituídas a prestação de contas anuais e valorização da função e do servidor público. A Constituição de 1988 surgiu como fechamento do processo evolutivo da administração pública, fazendo a ligação entre o povo e a Administração ao instituir direitos sociais e trabalhistas, assim como a criação de instrumentos jurídicos que favorecem a população.

Como resultantes desse processo evolutivo, merecem destaque dois marcos extremamente relevantes no campo da Gestão Pública, e, em especial, das Finanças Públicas: a Lei Nº 4.320/64, que institui normas de Direito Financeiro e a LC Nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), considerada atualmente o principal instrumento de gestão de finanças públicas em vigor no Brasil. Evoluindo com o processo dissertativo, trata-se, em seguida, da atividade financeira do Estado e o papel deste como Interventor na atividade econômica.

2.1.3 Atividade Financeira do Estado e seu Papel como Interventor na Atividade Econômica

Cabe ao Estado, ao executar a sua função financeira, manter o instrumental necessário à obtenção dos recursos que viabilizarão a satisfação das necessidades públicas. Contudo, as finanças públicas, no estado moderno, devem ir mais além; configuram-se não apenas como um meio para garantir a cobertura das despesas governamentais, sendo também “um meio de intervir na economia, de pressionar ou estimular a estrutura produtiva e de modificar as formas de distribuição de renda.” (JUND, 2007, p. 21).

Para atender às necessidades públicas, o Estado desenvolve uma série de atividades, as quais podem ser consideradas de natureza essencial, nos casos em que a sua realização cabe ao Estado direta e exclusivamente (segurança pública, prestação jurisdicional, justiça, defesa nacional, dentre outras), representando, assim, os interesses primários do Estado. E de natureza complementar, que representam interesses secundários do Estado, podendo ser desenvolvidas diretamente pelo poder público ou por concessionárias de serviços públicos.

Através de seu poder normativo, o Estado exerce intervenção na atividade econômica de formas diversas, associadas a objetivos específicos. Jund (2007, p. 23-24) aponta e explica as funções e respectivos objetivos da intervenção econômica do Governo na economia:

- Função Alocativa: [...] A política de alocação tem por função assegurar o ajustamento necessário na apropriação de recursos na economia, visando à correção das imperfeições inerentes à própria lógica do mercado.
- Função Distributiva: [...] Cabe à função distributiva do Governo prover os meios para ajustar os rumos em direção ao nível de distribuição de riqueza ideal, segundo crenças, valores e premissas que determinem esse parâmetro, de acordo com a cultura de cada sociedade.
- Função Estabilizadora: [...] Diferencia-se das demais por não ter como objetivo principal a destinação de recursos, mas sim a manutenção da estabilidade econômica. Sua finalidade é promover e assegurar um nível desejável de pleno emprego e estabilidade de preços, por intermédio da implementação de políticas públicas que viabilizem a utilização de instrumentos de planejamento e execução de políticas cambiais, monetárias, controles de preços e salários, dentre outros.

Expostas as funções do Estado na atividade econômica, segue-se, então, explicitando o processo decorrente da sua gestão orçamentária e financeira.

2.2 Gestão Orçamentária e Financeira

2.2.1 Orçamento Público

De acordo com Costin (2010), a atividade financeira do Estado pode ser definida como o conjunto de ações que buscam satisfazer as necessidades públicas. Quanto à importância dada ao orçamento, é justificada pelo fato de que este estabelece as despesas com base em receita previamente estimada, ou seja, nada pode ser feito sem que esteja estimado no orçamento; e ainda, por envolver um relacionamento técnico-político entre o Executivo e o Legislativo; assim, o orçamento é qualificado como um processo dinâmico e complexo por conglomerar ações de elaboração, aprovação e monitoramento. De acordo com a definição de Baleeiro (1976 *apud* Jund, 2007, p. 65), tem-se que o orçamento:

É considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.”.

Para Costin (2010), as finanças públicas tratam do gasto público e do seu financiamento; entretanto, para que haja uma boa gestão do erário público, se faz necessário o estabelecimento de uma programação financeira e de um cronograma de execução mensal de desembolso, assim como seja estipulado um resultado fiscal positivo possibilitado o pagamento da dívida e acompanhamento de sua evolução.

Ao evidenciar a evolução histórica do orçamento no Brasil, Jund (2007) mostra que desde a época do Brasil-Colônia, havia a necessidade de ser definido um controle orçamentário mais eficiente, passando pela instituição do Erário Público, do Conselho de Fazenda e do regime de contabilidade; assim, com o advento da Constituição em 1824, a elaboração da proposta orçamentária tornou-se competência do Executivo, ao passo em que a aprovação competia à câmara dos deputados. Posteriormente, a Constituição de 1891 regulamentou o Código de Contabilidade da União e a criação do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Congresso no controle de recursos públicos. Em seguida, a Constituição de 1934 introduziu a classificação das despesas em fixas e variáveis; a seguir, registrou-se uma definição mais precisa das atribuições do Tribunal de Contas, instituída na Constituição de 1946, com a confirmação de princípios orçamentários listados na Constituição de 1934, tais como: unidade, universalidade, exclusividade e especialização.

A Constituição Outorgada de 1967 redefiniu as prerrogativas de elaboração das leis e/ou emendas que gerassem maior demanda de despesas e a aprovação de projetos de lei tornou-se de competência do Executivo, com a ressalva da impossibilidade de rejeição (JUND, 2007). Entretanto, as principais e mais importantes mudanças estão elencadas na Constituição Federal de 1988 (CF/88), que restituiu a prerrogativa de propositura de emendas aos projetos de lei de diretrizes orçamentárias ao Legislativo e determinou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como processo de planejamento de gastos públicos, possibilitando assim, a conexão entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Hadara (2003) indica, ao ressaltar a importância do orçamento, que, a partir do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o mesmo “deixou de ser um mero documento de caráter contábil e administrativo, para espelhar toda a vida econômica da nação.” Partindo do pressuposto de que o orçamento não gera recursos, é importante destacar que a sua atuação implica, sobretudo, na distribuição das riquezas disponíveis na e para a sociedade e arrecadadas pelo Estado por meio da tributação. Destarte, conforme Jund (2007, p. 65):

[...] Além de representar um instrumento de caráter da vontade popular, justificada pela atuação do Poder Legislativo nas fases de aprovação e controle, o orçamento deve contribuir com a redução das desigualdades da sociedade, uma vez que consiste em um poderoso instrumento de planejamento das ações governamentais, possibilitando a distribuição de riquezas, com a responsabilidade e a competência necessárias à correta gestão em prol do interesse público.

Três tipos de orçamentos prevaleceram ao longo das Constituições brasileiras, conforme Viana (1950 *apud* Jund 2007, p. 69), a saber:

- Legislativo: É o tipo utilizado em países parlamentaristas, no qual a elaboração, a votação e a aprovação do orçamento são de competência do Poder Legislativo, cabendo ao Executivo a sua execução (previsto na Constituição Brasileira de 1891).
- Executivo: É o tipo utilizado em países onde impera o poder absoluto, no qual a elaboração, a aprovação, a execução e o controle do orçamento são da competência do Poder Executivo (previsto na Constituição Brasileira de 1937).
- Misto: esse tipo é utilizado nos países cujas funções legislativas são exercidas pelo Congresso ou Parlamento, sendo sancionado pelo Chefe do Poder Executivo, cabendo ao Poder Legislativo sua votação e seu controle. Este é o tipo utilizado atualmente no Brasil (previsto nas Constituições Brasileiras de 1934, 1946, 1967 e 1988).

Para que haja uma boa utilização da “máquina administrativa”, se faz necessário o cumprimento ou seguimento adequado dos princípios orçamentários, definidos por Mello (1980, *apud* Jund, 2007, p. 71) como:

O princípio jurídico constitui o mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

O princípio orçamentário no Brasil ocorre no âmbito da Administração Pública, devendo, portanto, respeitar os princípios constitucionais desta; os quais determinam como a gestão pública deve funcionar e, por consequência, regem a conduta do gestor público. Desta forma, tem-se como preceitos para a elaboração de todo e qualquer orçamento, seja em âmbito federal, estadual, distrital e ou municipal, segundo o art. 37 da Constituição Federal de 1988, o acompanhamento dos seguintes princípios constitucionais:

- Princípio da Legalidade – determina que a administração pública deve estar, rigorosamente, subordinada à Constituição e à Lei.
- Princípio da Impessoalidade – determina que a atividade pública deve ser destinada, indistintamente, a todos os cidadãos, sem a determinação de pessoas ou discriminação de qualquer natureza.

- Princípio da Moralidade – ultrapassa os limites da legalidade ao analisar o mérito da ação administrativa, verificando se a mesma é pertinente ao interesse público ou apenas aos interesses pessoais do administrador público.

- Princípio da Publicidade – determina a obrigatoriedade da divulgação dos atos do governo, proporcionando publicidade aos contratos e a outros instrumentos celebrados pela administração pública.

- Princípio da Eficiência – estabelece o dever de trabalhar com produtividade, economicidade, eficiência, presteza e competência.

No tocante às bases legais da gestão orçamentária e financeira no Brasil, destacam-se dois instrumentos que marcam a história da forma de comando da “máquina pública”: A Lei Nº 4.320/1964, que institui normas de Direito Financeiro e a Lei Complementar Nº 101 de 4 de Maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foram instituídas e regulamentadas as normas de finanças públicas no tocante à gestão fiscal, aludindo a uma ação planejada e transparente, com o objetivo de evitar e prevenir riscos e desvios que viessem a afetar o erário público.

Bernardoni e Cruz (2010, p. 46) afirmam que, para melhor compreender a administração pública, é necessário que se compreenda o contexto geral e específico da Lei Nº 4.320/64. De acordo com os autores anteriormente citados, ela “foi a precursora do processo de planejamento governamental, estabelecendo normas gerais de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e dos balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.” A LRF estabeleceu novas responsabilidades para o gestor público, especialmente no tocante ao processo orçamentário, “limitando gastos com pessoal, proibindo criar despesas de duração continuada sem indicação de fonte segura de receita e criando disciplina fiscal para o Executivo, Legislativo e o Judiciário.” (BERNARDONI; CRUZ, 2010, p. 46).

Pode ser considerada um marco histórico das finanças públicas no Brasil, a partir do momento em que possibilita o controle das despesas em relação ao crescimento das receitas de cada ente federativo, contribuindo de forma significativa para o equilíbrio fiscal. Além do mais, permite ao cidadão brasileiro uma avaliação da gestão de governantes diversos, sejam prefeitos, governadores e o próprio Presidente da República, em função da redução dos passivos financeiros transferidos de um governo para o outro. Sob o enfoque da LRF e seguindo os preceitos orçamentários, são abordados, em seguida, os princípios orçamentários presentes na Constituição Federal de 1988.

2.2.1.1 Princípios Orçamentários

Bernardoni e Cruz (2010) ressaltam, ao fazer referência à importância da compreensão e da aplicabilidade dos princípios orçamentários, que os mesmos, “[...] estabelecidos no art. 2º da Lei Nº 4.320/1964 e no parágrafo 8º da Constituição Federal de 1988, são regras que visam assegurar o cumprimento dos fins a que se propõe a LOA.” Os referidos autores destacam nove princípios: Princípio da Universalidade; Princípio da Anualidade, Princípio da Unidade; Princípio da exclusividade; Princípio do Equilíbrio; Princípio do Orçamento Bruto; Princípio da Não-Afetação das Receitas; Princípio da Discriminação e Princípio da Reserva Legal. Diversos autores, especialmente da área jurídica, tratam de alguns princípios consagrados que versam sobre o Orçamento Público. Giacomoni (2007), por exemplo, cita como principais os doze princípios:

- Princípio da Unidade;
- Princípio do Orçamento Bruto;
- Princípio da Anualidade;
- Princípio da Não-Afetação das Receitas;
- Princípio da Discriminação;
- Princípio da Exclusividade;
- Princípio do Equilíbrio;
- Princípio da Clareza;
- Princípio da Publicidade;
- Princípio da Exatidão;
- Princípio da Programação.

Uma vez expostos os princípios que regem as finanças públicas brasileiras, tratar-se-á acerca do ciclo orçamentário e suas peculiaridades.

2.2.1.2 O Ciclo Orçamentário

De acordo com Costin (2010), o ciclo orçamentário se inicia com a elaboração, pelo Executivo, do Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA) de vigência quadrienal. A partir deste, é elaborado o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que servirá como base para que o Executivo elabore o Orçamento Geral da União, com

projeto de lei, ou seja, com a Lei Orçamentária Anual, todos com vigência anual, considerando as prioridades apresentadas no PPA e conformadas na LDO. Segundo Costin (2010, p. 100):

O Orçamento Geral da União contém e consolida três orçamentos:

I – o orçamento fiscal referente aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos da área da saúde e da previdência social, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos pelo Poder Público.

O ciclo orçamentário deve seguir a Lei de Responsabilidade Fiscal, desde a elaboração de cada um dos projetos, até a aprovação e implementação. Conhecendo um pouco mais sobre os planos regentes do orçamento público, tem-se que o Plano Plurianual é realizado estrategicamente para vigência de médio prazo – quatro anos – e tem como objetivo, de acordo com Jund (2007, p.86) “estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Outro fator importante do PPA é o que veta a inclusão de investimentos que ultrapassem o exercício financeiro sem que esteja incluso neste plano ou em lei que autorize a inclusão; a vigência é de quatro anos, tendo início no segundo exercício financeiro do chefe do Executivo e terminando no primeiro exercício financeiro do mandato do subsequente. Os programas transitam entre os tipos finalísticos (resultam em bens e serviços ofertados à sociedade), de gestão das políticas públicas (atividades devem assumir peculiaridades de cada órgão) e de apoio administrativo (provimento de meios para implementação e gestão de programas finalísticos).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o elo de conexão entre o plano estratégico – PPA e o plano operacional – LOA, compreende metas e prioridades da Administração Pública, orienta na elaboração da LOA e ganhou maior relevância com a promulgação da LRF; ao gerir a forma de gestão financeira pública, possui vigência anual e eficácia por mais de um ano. A Lei Orçamentária Anual compreende a programação das ações a serem executadas, visando à viabilização das projeções do PPA, buscando a concretização em conformidade com a LDO e contendo a previsão da receita e fixação da despesa. É na LOA que consta o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das

estatais e o orçamento da Seguridade Social, sendo a sua vigência lei anual e restrita ao exercício financeiro. Ainda sob o contexto das finanças públicas, segue-se discorrendo acerca das receitas públicas.

2.2.2 Receitas Públicas

Conceitua-se receita pública como o total de recursos financeiros, seja sob a forma de tributos arrecadados (impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais ou especiais) ou outro recurso de caráter não devolutivo, com o objetivo de atendimento às despesas públicas. Segundo Andrade *et al* (2005, *apud* Bernardoni e Cruz, 2010, p. 80), a Receita Pública é considerada “o conjunto de ingressos monetários aos cofres públicos, provenientes de várias fontes e fatos geradores, que formam as disponibilidades financeiras com as quais a Fazenda Pública pode dispor para o financiamento das despesas públicas.”

De acordo com Jund (2007, p.139):

A receita pública, portanto consiste no conjunto de ingressos financeiros, com fontes e fatos geradores próprios e permanentes, originados da ação e atributos inerentes à instituição, que, na qualidade de elemento novo, produz acréscimos patrimoniais, sem, contudo, gerar obrigações, reservas ou reivindicações de terceiros.

2.2.2.1 Classificação das Receitas Públicas

Sob a ótica dos mais renomados doutrinadores, Jund (2007) subdivide as receitas da Administração Pública em seis classificações, a saber:

- *Quanto à Natureza*
 - Receitas Orçamentárias – são aquelas incorporáveis ao patrimônio público, previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA).
 - Receitas Extra-Orçamentárias – não constantes na LOA, compreendem as entradas de caixa ou crédito, de caráter temporário, que não integram o orçamento e são acolhidas pelo tesouro como simples depositário.
- *Quanto a Categoria Econômica (aplicável apenas às receitas orçamentárias)*

- Receitas Correntes – são recursos oriundos de receitas efetivas arrecadadas de pessoas de Direito Público ou Privado, destinados a gastos constantes; classificam-se em:

- Receita Tributária – arrecadadas em razão da função social, sob forma das espécies de tributo: impostos, taxas, contribuições de melhorias.

- Receita Patrimonial – oriunda da sublocação dos elementos patrimoniais.

- Receita Agropecuária – originária das múltiplas e possíveis atividades agropecuárias.

- Receita Industrial – recursos procedentes das atividades industriais.

- Receita de Serviços – tem como fato gerador a prestação dos mais variados tipos de serviço.

- Transferências Correntes – proveniente de outros órgãos ou entidades, com objetivo de aplicação em despesas correntes.

- Outras Receitas Correntes – advinda de nenhuma das origens listadas nas subcategorias anteriores.

- Receitas de Capital – são entradas financeiras originárias de atividades constantes ou não para aplicação em despesas operacionais, correntes ou de capital.

- Operações de Crédito - proveniente da oferta de títulos públicos ou da contratação de empréstimos ou financiamentos junto a instituições financeiras.

- Alienação de Bens – conversão em espécie de bens e direitos.

- Amortização de Empréstimos – recebimentos oriundos da amortização de empréstimos ou financiamentos concedidos em títulos ou contratos.

- Transferências de Capital – independem de contraprestação direta de bens e serviços e visam à aplicação em despesas de capital.

- Outras Receitas de Capital – ingressos com origens distintas e não classificáveis nas subdivisões anteriores.
- *Quanto ao Poder de Tributar* – refere-se às receitas tributáveis segundo o ente federativo competente: União, Estados, Distrito Federal e Municipal, representados pelos seus governantes.
 - *Quanto à Afetação Patrimonial*
 - Receitas Efetivas – contribuem para o aumento do patrimônio líquido e integram o patrimônio público.
 - Receitas por Mutações Patrimoniais – correspondem a fatos contábeis ou comutativos.
 - *Quanto à Regularidade*
 - Receitas Ordinárias – possuem característica de continuidade como as receitas provenientes de taxas, impostos e contribuições de melhoria.
 - Receitas Extraordinárias – são raras, inconstantes e não continuadas com os empréstimos compulsórios.
 - *Quanto à Coercitividade*
 - Receitas Originárias – são derivadas da exploração do patrimônio público através de locação, aluguéis e inversões financeiras de bens públicos.
 - Receitas Derivadas – resultam dos tributos arrecadados sob a luz do princípio da anterioridade.

Haja vista ter sido discorrido acerca das receitas públicas e sua classificação, a seguir - de maneira complementar – serão tratadas as despesas públicas e sua classificação.

2.2.3 Despesa Pública

Em sua definição acerca de despesa pública, Carvalho (2010, p. 336) relata que “É o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade.” Ao passo que, nas palavras de Jund (2007, p.170) corresponde “à parte do orçamento [...] em que se encontram classificadas todas as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções

governamentais” e que corresponde aos gastos pertinentes ao Estado ou outra pessoa de Direito Público, com a finalidade de quitar débitos existentes na LOA ou em lei especial.

Dente as várias perspectivas para classificação das despesas da Administração Pública, Jund (2007) apresenta as cinco mais expressivas:

- *Quanto à Natureza*
 - Despesas Orçamentárias – são previamente autorizadas pelo Legislativo baseadas na lei e subdivide-se em Corrente (Despesas de Custeio e Transferências Correntes) ou de Capital (Investimentos, Inversões Financeiras, Transferências de Capital).
 - Despesa Extra-Orçamentárias – caracteriza-se pela devolução de recursos financeiros pertencentes a terceiros.
- *Quanto à Categoria Econômica*
 - Despesas Correntes – são as que não contribuem de forma direta para a formação ou aquisição de um bem de capital; designadas ao cumprimento e manutenção dos serviços prestados pela Administração. Subdivide-se em:
 - Despesas de Custeio – manutenção de serviços criados anteriormente.
 - Transferências Correntes – de acordo com Jund (2007, p. 172) “são fundos para despesas às quais não tenham correspondidas contraprestações diretas.”.
 - Despesas de Capital – aquelas que contribuem de forma direta para a formação ou aquisição de um bem de capital. Subdivide-se em:
 - Investimentos – fundos destinados ao planejamento e execução de obras e classificam-se como serviços que incrementam o valor do Produto Interno Bruto (PIB).
 - Inversões Financeiras – não contribuem para o valor do PIB, são capitais destinados à aquisição de bens e imóveis em utilização; ou seja, quando a operação não importe em aumento de capital.

- Transferências de Capital – orçamentos destinados a amortização da dívida pública, auxílio para: obras públicas, equipamentos e instalações, inversões financeiras, outras contribuições.
- *Quanto à Competência Institucional*
 - Federal – são as despesas de competência ou responsabilidade da União.
 - Estadual – são despesas de competência e responsabilidade dos Estados.
 - Municipal – são despesas de competência e responsabilidade dos Municípios.
- *Quanto à Afetação Patrimonial*
 - Despesas Efetivas – são fixadas no orçamento anual e são de caráter obrigatório.
 - Despesas por Mutações Patrimoniais – também chamadas de despesas não efetivas por não alterarem o patrimônio líquido do Estado.
- *Quanto à Regularidade*
 - Ordinárias – são aquelas que proveem a manutenção do serviço público.
 - Extraordinárias – possuem caráter temporário e esporádico, aparecem em situações especiais.

Jund (2007) destaca que a classificação funcional das despesas foi implantada nos orçamentos federal e estaduais no ano 2000 e dois anos após, nos Municípios; esta classificação se dá em dois estágios, de acordo com o nível de agregação, em Funções – unificando as áreas de despesa competentes ao setor público) e Subfunções (subconjunto da função que reúne despesas em subclasses), às quais são ligados os Programas, os Projetos, Atividades, e Operações Especiais.

A classificação por programas, mediante relato de Jund (2007), consiste em demonstrar as realizações do governo e, a natureza destas despesas, considera a categoria econômica, o grupo ao qual pertence, o elemento e a modalidade de aplicação para encaixe em cada uma das modalidades. Não obstante ao relato acerca das finanças públicas e ainda de modo suplementar, discorre-se em seguida sobre o produto interno bruto nacional.

2.3 Produto Interno Bruto (PIB)

O Produto Interno Bruto é definido, segundo Gomes (2012), como a totalidade de todos os produtos e serviços finais em um país, por ano, já estando inclusa a depreciação. Lembrando-se também de que o período de tempo utilizado nesta contabilização pode variar, mas, em regra, é revelado a cada ano ou trimestre. Vale destacar que o PIB corresponde ao valor monetário e não unitário de cada produto produzido, sendo este último medido a preço de mercado, para que depois seja efetuado o cálculo do todo. Destaca-se, no entanto, que na contagem do PIB consideram-se apenas os bens e serviços finais de um lugar, excetuando-se assim, os bens de consumo intermediários para evitar dupla contabilização dos valores gerados na cadeia de produção.

O PIB possui dois tipos de “nomenclatura”, a saber: quando se trata do valor calculado em preços correntes, no ano de sua produção e comercialização, fala-se de PIB nominal; ao passo que o PIB real é aquele calculado a preços constantes, sob um ano – base a título de inflação. Quando deseja-se estimar o deflator do PIB, ou seja, o nível médio de preços em determinada economia, divide-se o PIB nominal pelo real e multiplica-se por cem; obtendo-se assim o valor percentual que é considerado para cálculo da taxa de inflação anual.

O referido autor evidencia três formas de determinar o valor do Produto Interno Bruto: através da ótica da produção, na qual o PIB é calculado com base no valor acrescentado bruto (VAB) de cada atividade econômica, somando-se a este os impostos líquidos indiretos de subsídios à produção. Pela ótica da despesa, o PIB é calculado somando-se o consumo privado, o consumo público, o investimento, o valor das exportações e posteriormente, subtrai-se deste todo o valor das importações. A terceira forma de cálculo sugerida é a da soma dos rendimentos, semelhante ao cálculo da ótica da produção, devendo ser acrescentado o valor dos impostos indiretos líquidos de subsídios à produção, acrescidos da importação.

De forma relevante para a pesquisa e contextualizada com os objetivos almejados, finaliza-se o enfoque em finanças públicas e passa-se a tratar da história da educação no Brasil em seguida.

2.4 História da Educação no Brasil

A História da Educação no Brasil evoluiu através de grandes e visíveis rupturas desde o período Jesuítico, até os dias atuais. Relatos evidenciam que os primeiros ensinamentos – dentro dos moldes mais próximos do atual – surgiram com a ruptura da educação nos moldes indígenas, com a chegada dos padres Jesuítas ao Brasil, em 1549, de acordo com Bello (2001). O início da aproximação com os primeiros habitantes tupiniquins se deu com o objetivo de conversão destes ao catolicismo. Entretanto, havia a necessidade de fazer com que os indígenas aprendessem a ler e escrever para que o desígnio inicial fosse alcançado.

A inserção da cultura “branca no mundo dos índios” se deu de forma lenta e foi através dos métodos pedagógicos utilizados pelos padres que, durante 210 anos, construíram-se escolas jesuítas, nas quais, de acordo com o Bello (2001, p.3) “[...] mantinham cursos de Letras e Filosofia... o curso de Teologia e Ciências Sagradas [...]”. A segunda ruptura aconteceu quando da chegada do Marquês de Pombal, em 1760, e consequente expulsão dos jesuítas – fato que ficou marcado como a reforma pombalina.

De acordo com Saviani (2008), a marca deste período foi a quebra da organização estabelecida pelos padres, evidenciada pela principal questão – aos olhos do Marquês, as escolas deveriam servir aos interesses do Estado e não aos da fé.

Para tanto, instituiu-se o “subsídio literário” que, conforme Bello (2001), era a forma de tributação utilizada com o objetivo de estimular a educação, haja vista os professores não possuírem qualificação nem preparação. O êxito não foi alcançado e ainda desintegrou o que poderia existir do sistema de ensino instituído pelos jesuítas que, ainda que falho, significou muito para a população local no sentido da “inserção” na comunidade. O período seguinte teve início com a chegada da Família Real e perdurou por apenas 13 anos. Ainda assim, houve a ruptura com o período anterior, sendo caracterizado como uma temporada que deixou marcas perenes, levando o Brasil a uma verdadeira descoberta, segundo alguns autores. Com o objetivo de atender às necessidades de D. João VI, foram criadas as Academias Militares, a Biblioteca Real, o Jardim Botânico e as Escolas de Direito e Medicina; deste modo, a educação manteve-se em segundo plano, sem destaque nem investimentos significativos.

A próxima ruptura ocorreu sob as ordens de D. Pedro I, ao outorgar a Constituição de 1824, a qual instituiu a educação primária de forma gratuita para todos

os cidadãos. Sob a forma de decretos, foram instituídos Liceus, Ginásios, Pedagogias, Academias e escolas para meninas. De acordo com Bello (2001, p. 5), a educação passou a ser de responsabilidade das províncias; ainda que com o desejo de ser “mestre-escola”, caso não fosse Imperador, neste período a educação não logrou o sucesso aspirado.

Com a Proclamação da República, em 1889, o ensino adquiriu um formato “enciclopédico”, ao agregar disciplinas científicas às tradicionais, objetivando criar cidadãos mais capacitados. Porém, “o ensino escolar permaneceu praticamente estagnado, como se vê pelo número de analfabetos em relação à população total, que se manteve no índice de 65%” (SAVIANI, 2008).

De acordo com Romanelli (1991, *apud* Bello, 2001), a Constituição de 1937 carregou consigo mudanças consideráveis, enfatizando o ensino pré-vocacional e profissional, retirando do Estado o dever da educação e passando à livre iniciativa individual; tornou obrigatório o ensino de trabalhos manuais em todas as escolas normais, primárias e secundárias, destacando uma diferenciação entre o ensino profissional com trabalhos manuais e profissionalizantes para classes menos abastadas e o ensino intelectual para as classes mais favorecidas. Neste período, foi criado o Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

Com o advento da Nova República, a nova Constituição reascendeu o princípio de que a *educação é direito de todos* e deu competência à União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, de acordo com Bello (2001). Neste período, a educação recebeu um Ministério próprio – Ministério da Educação e Cultura e foi criado o Conselho Federal de Educação. O período seguinte foi marcado por quebras e estagnação da evolução da educação no Brasil, conforme Bello (2001, p.10):

O Regime Militar espelhou na educação o caráter antidemocrático de sua proposta ideológica de governo: professores foram presos e demitidos; universidades foram invadidas; estudantes foram calados e a União Nacional dos Estudantes proibida de funcionar; o Decreto-Lei 477 calou a boca de alunos e professores.

Durante o Regime Militar, foi instituída a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com o objetivo principal de tentar profissionalizar a educação. Com o término da Ditadura Militar, nos anos 80, profissionais de diversas áreas puderam se reunir e assumir o discurso em detrimento do saber. Sob a nova Constituição de 1988, foi aprovada, alguns anos após a promulgação desta, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e, desde então, o período que marcou de forma mais positiva a área da

educação foi este, com suas transformações constantes, investimentos – ainda que tímidos - criação de Conselhos de forma menos burocrática e mais política. De modo mais adequado, consideraram-se os programas educacionais com maior ênfase na última década e que se mantiveram por mais tempo em ação no período em análise e abordou-os com maior intensidade a seguir.

2.5 Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

Rege a Constituição Federal Brasileira do ano de 1988, no artigo 212, *caput* e parágrafos 1º e 3º, que à União compete aplicar anualmente nunca menos que 18% da sua receita derivada de impostos, compreendida a decorrente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino também exposto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que é da competência da União complementar os Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), assegurando a prioridade ao atendimento das necessidades do ensino.

Sabe-se que as receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) são provenientes de 18% da receita líquida de impostos, sendo estes: Imposto sobre Importação (II), Imposto sobre Exportação (IE), Imposto sobre Rendas (IR) Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e Imposto sobre Operações Financeiras com Ouro (IOF-Ouro); calculada deduzindo-se destes as transferências constitucionais, a saber: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), IPI – Exportação (IPIexp.) repassado aos Estados e Distrito Federal, parcelas do FPF, FPM e IPI-Exportação destinadas ao Fundeb, IOF-Ouro repassado aos Estados, Distrito Federal e Municípios, ITR repassado aos Municípios. Some-se às receitas, a Contribuição Social do Salário Educação e outras receitas que são destinadas a esta função.

Aprovado em 24 de Abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação surgiu com o objetivo principal de melhorar a educação nacional em todas as suas etapas, priorizando a Educação Básica, em um prazo de 15 anos; composto de várias ações, com o objetivo de elucidar problemas da educação brasileira incluindo disfunções que possam vir a interferir indiretamente no desenvolvimento desta área e também atenuar a discrepância existente, em se tratando especificamente de educação,

em relação aos países desenvolvidos. Os pontos de maior destaque no PDE, de acordo com ABE (2013), são os seguintes:

- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): com foco na média 6,0 estimada para o ano de 2022, as escolas devem ser submetidas à avaliação anual de desempenho através do Sistema Anual de Avaliação da Educação Básica e da Prova Brasil, além de ter dados de evasão e aprovação analisados, com o objetivo não só de prestação de contas à população do trabalho desenvolvido pela escola, mas com o intuito de identificar unidades que necessitem de maior investimento.

- Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação: inspirado nos 200 municípios que tiveram nota superior a 5,0 no IDEB, o Governo Federal lançou 28 diretrizes que visam melhorar a qualidade da educação básica nacional. As escolas que atingem as metas recebem recursos financeiros extras do governo, geralmente por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola.

- Provinha Brasil: a Provinha Brasil tem a intenção de diagnosticar como anda a alfabetização dos alunos da rede pública de ensino, permitindo a possibilidade de nivelamento através de diagnóstico de gargalos apresentados quando da avaliação e tem como objetivo principal permitir que os alunos atinjam o último ano do Ensino Fundamental inteiramente alfabetizados.

- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): surge em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e será detalhado mais adiante.

- Piso Salarial e Universidade para o professor: estima-se que tenha sido implantado de forma gradual desde 2007 até 2010 em todos os estados e municípios de acordo com a lei. Ainda que estes entes federados não possuam verbas suficientes, receberão aporte financeiro do Governo Federal sob a forma de complemento. O piso salarial é referente à jornada de 40 horas semanais, aplicando-se aos aposentados. Com o auxílio da “Universidade Aberta para Todos”, o Governo estimula a formação em nível superior de professores que ainda não possuem diploma e estimula aos demais fazerem curso de pós-graduação *latu sensu*.

- Ensino Superior: as ações abrangidas pelo plano tratam das mudanças nas regras do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), onde o aluno só começa a pagar o curso, seis meses após o término deste. O Programa

Universidade Para Todos (PROUNI), que concede bolsas de estudo aos alunos de baixa renda, os quais ainda podem recorrer ao financiamento do FIES para complementar e auxiliar a realização dos estudos e, por fim, a criação do Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), visando à duplicação das vagas disponíveis nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), com uma média de 18 alunos para cada professor e acréscimo de 20% no orçamento das instituições.

2.6 Principais Programas Governamentais de Apoio à Educação

Dentre os diversos programas de incentivo e apoio à educação sob a gestão do governo brasileiro, destacam-se, neste estudo, os que se mantiveram constantes e presentes no período analisado, tanto na Educação Básica, quanto na Educação Superior. Abaixo, explana-se acerca de cada um destes, de forma individualizada.

2.6.1 Programas com maior relevância de apoio à Educação Básica

- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

Criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei Nº 11.494/2007 e pelo Decreto Nº 6.253/2007, o FUNDEB surgiu em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Trata-se de um fundo peculiar de caráter contábil e de âmbito estadual, composto por recursos originários de impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, além de parcelas de recursos federais complementares, tendo vigência estabelecida até o ano de 2020.

Os recursos são distribuídos com base no número de alunos matriculados na educação básica, sendo o Município responsável pela verba destinada aos alunos da educação infantil e do ensino fundamental I e o Estado responsável pela cota referente ao ensino fundamental II e médio. A verba do FUNDEB, segundo o sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), é composta por 20% das receitas referentes ao: FPE, FPM, Imposto sobre Circulação de Serviços e Mercadorias (ICMS), IPI, IPIexp., Desoneração das Exportações, Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e

Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Cota de 50% do ITR devida aos municípios.

- Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

O PDDE teve sua criação em 1994 e regulamentação posterior quando da criação da Medida Provisória 2.100-30/2001 de 23/03 de 2001 que, dentre outras regulamentações, dispunha sobre a instituição do Programa Dinheiro Direto na Escola, que tem por escopo fornecer assistência financeira de caráter suplementar às escolas públicas (estaduais, municipais e distritais) e entidades educacionais privadas, sendo estas sem fins lucrativos. O valor do repasse, de acordo com dados do Ministério da Educação, é baseado no número de alunos matriculados, conforme o Censo Escolar do ano anterior e tem por prioridade de execução obras de adaptação de estrutura física para a criação de laboratórios de informática, bem como visando à garantia de acessibilidade de alunos portadores de necessidades especiais.

Recebem parcela suplementar no percentual de 50% do valor normal as escolas rurais e as escolas urbanas de ensino fundamental que atingiram a média intermediária do IDEB. Com a transformação da Medida Provisória na Lei nº 11.947, de 16 de Junho de 2009, houve a ampliação do PDDE para toda a educação básica, ou seja, passou a contemplar escolas do ensino infantil ao ensino médio.

- Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)

Um dos mais antigos programas de incentivo à educação, com mais de 80 anos de história, iniciou com outra denominação no final dos anos 20, mas com a mesma finalidade. A origem está na criação do Instituto Nacional do Livro (INL) em 1929 e, passada cinco décadas, após alguns Decretos e Portarias, surgiu o PNLD, com a edição do Decreto nº 91.542 de 19 de Agosto de 1985. Deliberando maior autonomia aos professores para indicar livros didáticos, instituiu a reutilização do livro, eliminando o seu descarte imediato. Alterações mais relevantes ocorreram nos anos 2000, com o atendimento aos alunos com deficiência visual, ao serem ofertados livros escritos em *braille* e em libras.

De acordo com o sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o PNLD compra e distribui os livros didáticos aos alunos, tanto àqueles que estão matriculados na modalidade regular, quanto aos que estão inseridos nos programas de educação de jovens e adultos. A edição e distribuição dos livros são feitas de tal modo que cada exemplar “circula” durante três anos consecutivos entre alunos, exceto os livros de língua estrangeira, alfabetização linguística e matemática no ensino

fundamental; no ensino médio, os alunos recebem os livros (consumíveis) de sociologia e filosofia, que serão utilizados durante os três anos e o livro de língua estrangeira a cada ano, sendo os demais inconsumíveis.

- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Também conhecido como merenda escolar, o PNAE teve origem nos anos 40, quando da defesa, de acordo com o sítio do FNDE, do antigo Instituto de Nutrição de oferta de alimentação ao aluno em idade escolar. Entretanto, a implementação só se tornou concreta uma década após. Até o ano de 1993, a elaboração de cardápios para as escolas, o processo licitatório para a aquisição de mantimentos e o controle de qualidade dos alimentos era realizada única e exclusivamente pelo órgão gerenciador do programa; no ano seguinte, a coordenação e gestão destas ações passou a ser municipalizada e cada município que faz parte do programa exerce o seu controle, por intermédio da Secretaria de Educação Municipal.

Com o advento da Medida Provisória nº 2.178 de 26 de Junho de 2001, surgiu a obrigatoriedade de que 70% dos valores transferidos pelo Governo Federal sejam aplicados na compra de produtos básicos, de acordo com a necessidade de cada região, fiscalizados pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), formado por membros da comunidade, pais de alunos, professores e representantes dos poderes Executivo e Legislativo. A cobertura do programa é referente a 200 dias letivos e a elaboração de cardápio passou a ser de responsabilidade de um nutricionista, capacitado sob o acompanhamento do CAE. Quanto à prestação de contas, deve ser realizada até a segunda quinzena de fevereiro do ano subsequente ao do recebimento, devendo ser incorporado ao novo orçamento o valor residual.

2.6.2 Programas com maior relevância de apoio à Educação Superior

- Programa Universidade para Todos (PROUNI)

Instituído pelo Governo Federal em 2004, o programa concede bolsas de estudo integrais e parciais em instituições privadas de ensino superior a alunos que não possuem diplomas de graduação. Para concorrer às bolsas do PROUNI é necessário que os candidatos realizem as provas do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e obtenham pontuação mínima de 450 pontos na média das provas do exame e pontuação

superior à zero na redação. Caso o candidato seja contemplado com bolsa parcial de estudos, pode recorrer ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

- Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES)

O FIES é o programa de financiamento estudantil oferecido pelo Ministério da Educação aos alunos regularmente matriculados em instituições de ensino superior presencial, privado, que tiveram avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Após o ano de 2010, para ingressar com pedido de financiamento de estudos, é necessário que o candidato tenha realizado o ENEM, exceto professores da rede pública de ensino em pleno exercício. Para tanto, é preciso apresentar declaração ou documento que comprove a condição de membro do quadro efetivo de professores da Secretaria de Educação do Estado ao qual está vinculado.

- Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)

Com o objetivo de estimular o desenvolvimento do ensino público, o Governo Federal instituiu por meio do Decreto nº 6.096 de 24 de Abril de 2007, o programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais com o intuito de que as Instituições Públicas Federais de Ensino Superior tenham condições de, até o ano de 2012 – de acordo com informações constantes no sítio do FNDE, aumentar o número de vagas e turnos de cursos oferecidos, promovam inovações pedagógicas – diminuindo, assim, o número de evasões e as diferenças sociais existentes no país.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo encontra-se abordada a maneira pela qual foi executada a pesquisa, os meios e métodos utilizados, a caracterização desta, bem como os principais aspectos operacionais para a execução do presente estudo.

3.1 Caracterização do estudo

Quanto aos fins, o estudo é caracterizado como pesquisa de natureza descritiva, por ser referente à exposição da realidade histórica e recente dos investimentos das finanças públicas na função educação. É caracterizada desta forma, pois, segundo Vergara (2007), expõe características de determinada população ou fenômeno e de acordo com Gil (2008), este tipo de pesquisa apresenta características de determinadas populações ou fenômenos utilizando técnicas padronizadas de coleta de dados, podendo ser utilizada sob a forma de relação de variáveis com o objeto de estudo analisado.

Quanto aos meios, define-se como indireto do tipo documental, pois, conforme Gil (2008) analisa e interpreta sob outro enfoque, dados já apresentados em outras discussões; já para Vergara (2007), corresponde a esta classificação por trabalhar com conhecimentos prévios de outros autores, disponíveis em jornais, redes eletrônicas, livros e artigos, dentre outras fontes.

3.2 Aspectos operacionais do estudo

Diante dos dados coletados neste estudo, foram destacadas as Receitas por Categoria Econômica, Receitas Correntes e de Receitas de capital, as Despesas por Função e Despesas por Natureza e Grupo, a arrecadação anual do PIB da União, as Despesas por subfunção no tocante à Educação, assim como os valores liquidados nesta subfunção no âmbito dos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social - no período de 2002 a 2012.

A coleta de dados foi realizada a partir da extração de informações de relatórios e pareceres anuais no sítio da CGU e do IBGE, no período compreendido entre Agosto de 2012 e Maio de 2013.

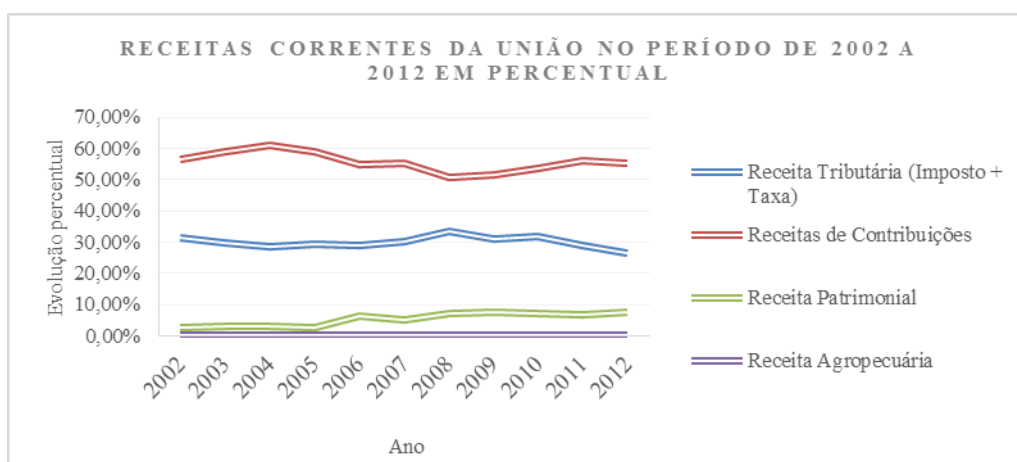
Quanto ao tratamento e análise dos dados, foi utilizada uma abordagem quantitativa. Contou-se com o auxílio técnico do software Microsoft Excel 2013, a partir do qual os dados foram tabulados e organizados em Gráficos.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

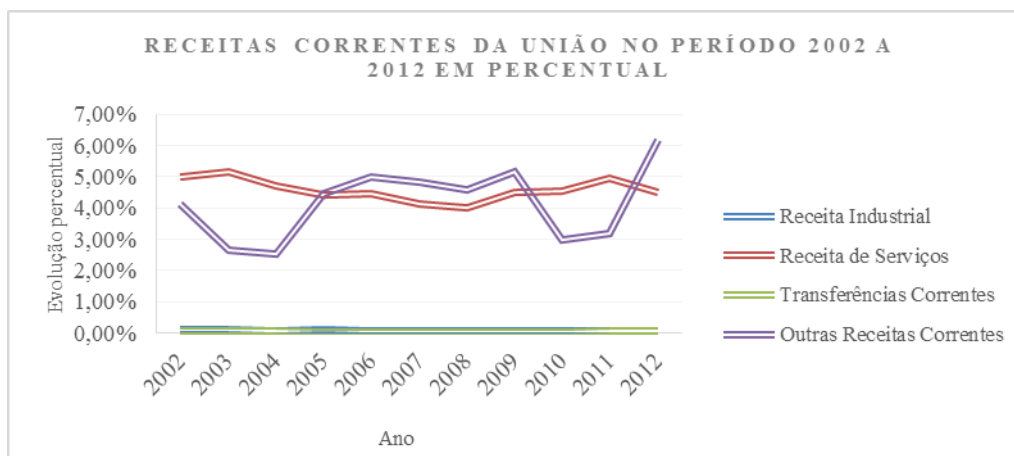
Neste capítulo são apresentados os resultados obtidos, a partir da coleta de dados realizada no período compreendido entre os anos 2002 a 2012, com as devidas atualizações necessárias e convenientes no intuito de atingir os objetivos pré-definidos. Inicialmente, serão abordadas as arrecadações da União por categoria econômica – Receitas Correntes e Receitas de Capital; em seguida, apresentam-se as Despesas por Função e as Despesas por Natureza e Grupo – Correntes e de Capital - arrecadações anuais do Produto Interno Bruto, Despesas em relação ao PIB; e Despesas por subfunção na Função Educação.

No tocante às Receitas Correntes, no período analisado, as maiores entradas correspondem às Receitas de Contribuições, com uma média de 51% no período, com a maior arrecadação acontecendo no ano de 2004, com quase 60,82%, evidenciado no Gráfico 1. É válido destacar que estas Receitas provêm, de acordo com Jund (2007), da arrecadação de contribuições sociais, contribuições de intervenção, do domínio econômico e de interesse das categorias profissionais e econômicas. Outro item que merece destaque refere-se às Receitas Tributárias que, neste período, oscilaram pouco ou quase nada, mantendo-se numa faixa média de 28%; não houve mensuração das Contribuições de Melhoria no período analisado e, as Receitas Agropecuárias, Receitas Industriais e Transferências Correntes possuem os menores percentuais da série histórica, não atingindo 1% cada, conforme evidenciado no Gráfico 2.

GRÁFICO 1 - Receitas Correntes da União no período de 2002 a 2012 em percentual

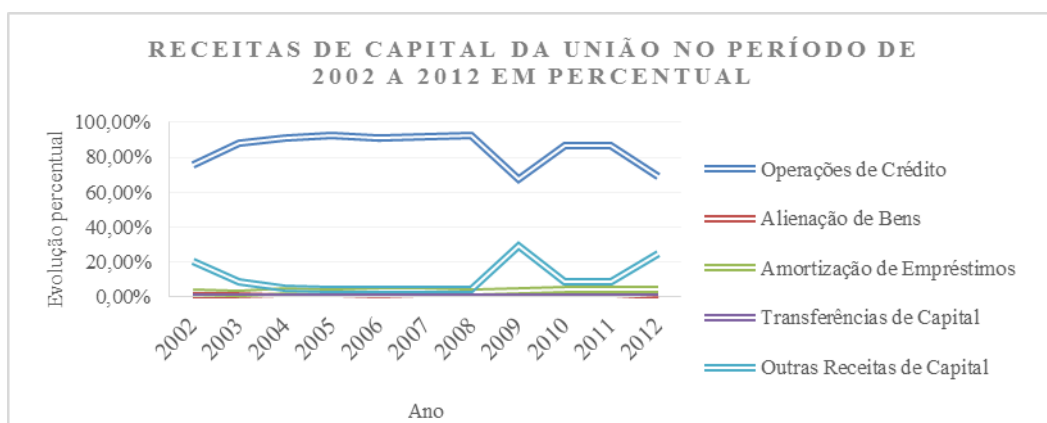


Fonte: Extraído e Adaptado - Controladoria Geral da União - Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – exercício 2002 a 2012.

GRÁFICO 2 - Receitas Correntes da União no período de 2002 a 2012 em percentual

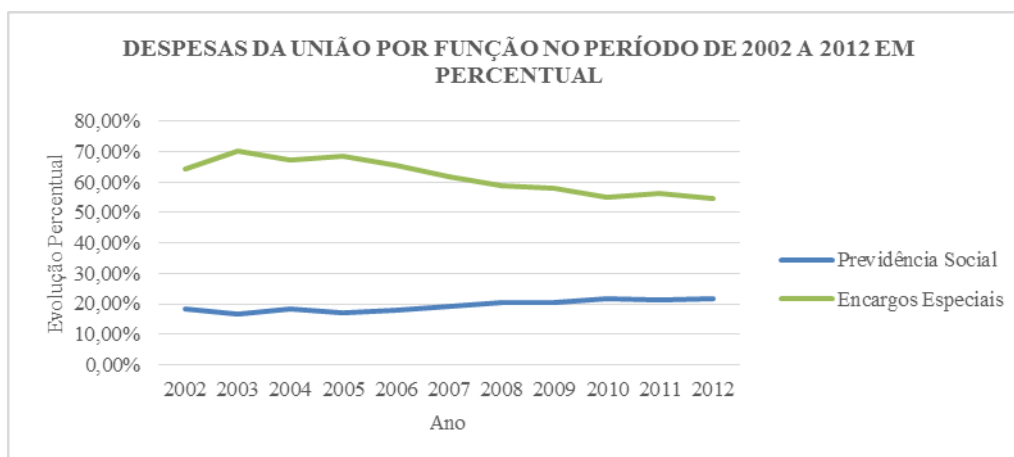
Fonte: Extraído e Adaptado - Controladoria Geral da União - Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – exercício 2002 a 2012.

Em se tratando das Receitas de Capital, percebeu-se uma inversão “simétrica” com relação às Operações de Crédito e às Outras Receitas de Capital, sendo estas últimas caracterizadas por entradas não classificadas em nenhuma opção da conta receitas de capital. No período analisado, até o ano de 2008, a referida conta manteve-se constante, destacando-se apenas no biênio seguinte, ao sofrer leve inflexão no ano de 2011 – após o qual volta a crescer; em contrapartida, as Operações de Crédito mantiveram uma linha de crescimento até 2008 quando da realização de dois grandes empréstimos junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), um destinado ao Programa de Apoio aos Transportes e outro para o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável, respondendo, em 2008 o correspondente a mais de 90% das Receitas de Capital, conforme os relatórios e pareceres prévios do governo, evidenciado no Gráfico 3. Destaque-se que o ano de 2008 foi marcado por uma grande crise financeira mundial, conhecida como a Grande Recessão, que alavancou a economia de países como o Brasil, a Índia e a China, em relação à exportação de alimentos.

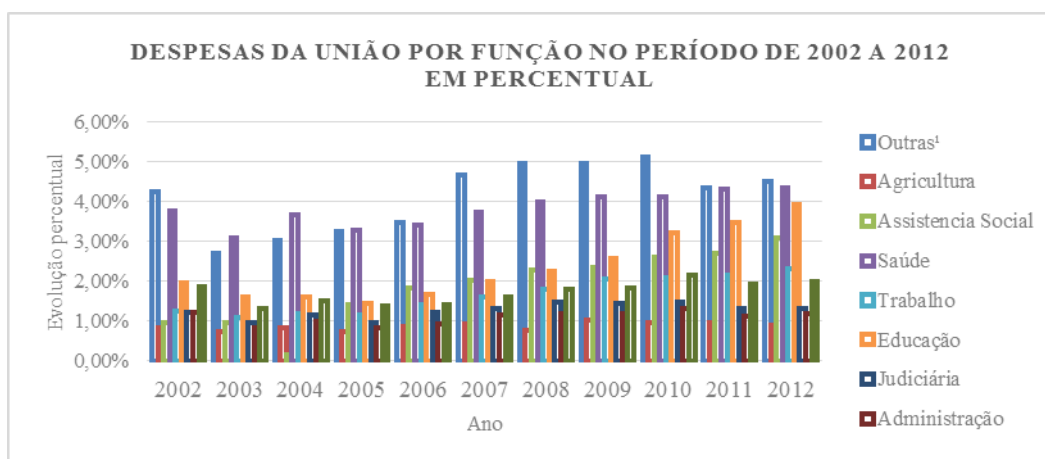
GRÁFICO 3 - Receitas de Capital da União no período de 2002 a 2012 em percentual

Fonte: Extraído e Adaptado - Controladoria Geral da União - Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – exercício 2002 a 2012.

Analisando as Despesas por Função, verificou-se, em relação à Função Encargos Especiais (Gráfico 4), a predominância das saídas de recursos em todo o período estudado, alcançando níveis médios de 61,86% e ponto máximo no ano de 2005, como evidenciado. Explicam-se estes gastos, com base nos relatórios do Governo, com sendo decorrentes de pagamentos efetuados a beneficiários do Regime Geral da Previdência Social, transferências a Estados e Municípios e custeio extra com contratações para realização do Censo, benefícios previdenciários assistenciais, benefícios de natureza social, em evidência o Programa Bolsa Família, gerando despesas significativas aos cofres do governo. Dentre as principais Despesas com Custeio (alimentação e diárias) no grupo destacado, de acordo com o relatório analisado, são mais destacadas nos Ministérios da Justiça, da Educação, da Defesa e da Previdência Social. Evidencie-se ainda que as despesas com apenas esta função supera o total de investimentos nas demais, não menos relevantes, ou seja, as funções de grande importância para o desenvolvimento do país – tais como: Educação, Saúde, Defesa Nacional, Segurança Pública, Trabalho recebem um percentual baixíssimo não atingindo os 5% do total das despesas por ano, como evidencia o Gráfico 5.

GRÁFICO 4 – Despesas da União por Função no período de 2002 a 2012 em percentual

Fonte: Extraído e adaptado - Controladoria Geral da União - Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – exercício 2002 a 2012.

GRÁFICO 5 – Despesas da União por Função no período de 2002 a 2012 em percentual

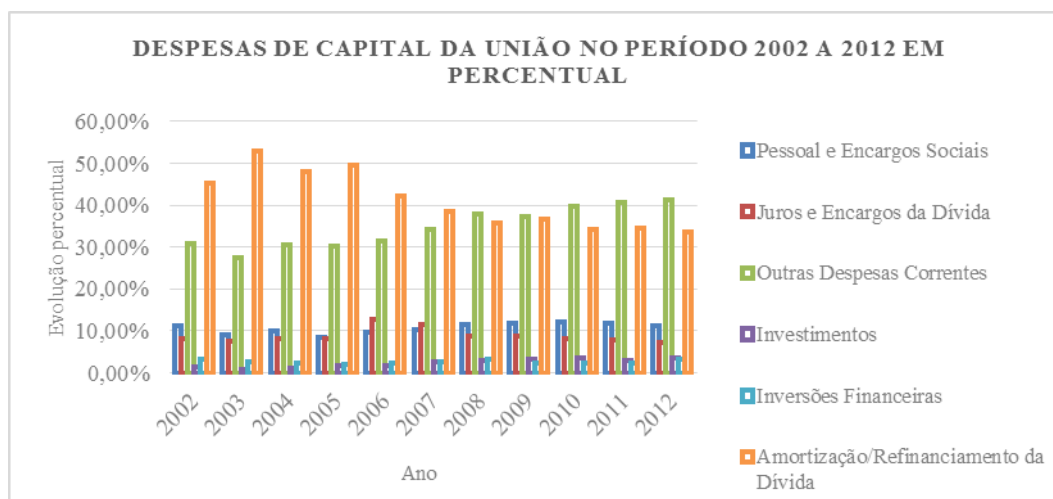
Fonte: Extraído e Adaptado - Controladoria Geral da União - Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – exercício 2002 a 2012.

Em relação às Despesas de Capital, ressalte-se a aproximação dos valores dos gastos nas funções Pessoal e Encargos Sociais e Juros e Encargos da Dívida, principalmente no ano de 2005, como evidenciado no Gráfico 6 e; no biênio seguinte, a compensação de dívidas supera os pagamentos da folha de pessoal, confrontando as constantes afirmações do Governo ao divulgar – com certa constância – a ausência de recursos, devido aos altos custos com folha de pagamento de pessoal. Entretanto, a função que requer maior parte dos recursos é a Amortização/ Refinanciamento da

¹ Legislativa, Essencial à Justiça, Relações Exteriores, Segurança Pública, Cultura, Direitos da Cidadania, Habitação, Urbanismo, Saneamento, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Organização Agrária, Indústria, Comércio e Serviços, Comunicações, Energia, Transporte, Desporto e Lazer.

Dívida, justificada, em grande parte, pela função Operações de Crédito – anteriormente exposta - uma vez que o aumento deriva de um incremento dos gastos naquela. Percebe-se, ainda, um custo elevado com a função Outras Despesas Correntes, assim denominadas por não ser considerada nem uma despesa de custeio, nem uma transferência corrente.

GRÁFICO 6 – Despesas de Capital da União por Função no período de 2002 a 2012 em percentual



Fonte: Extraído e Adaptado - Controladoria Geral da União - Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – exercício 2002 a 2012.

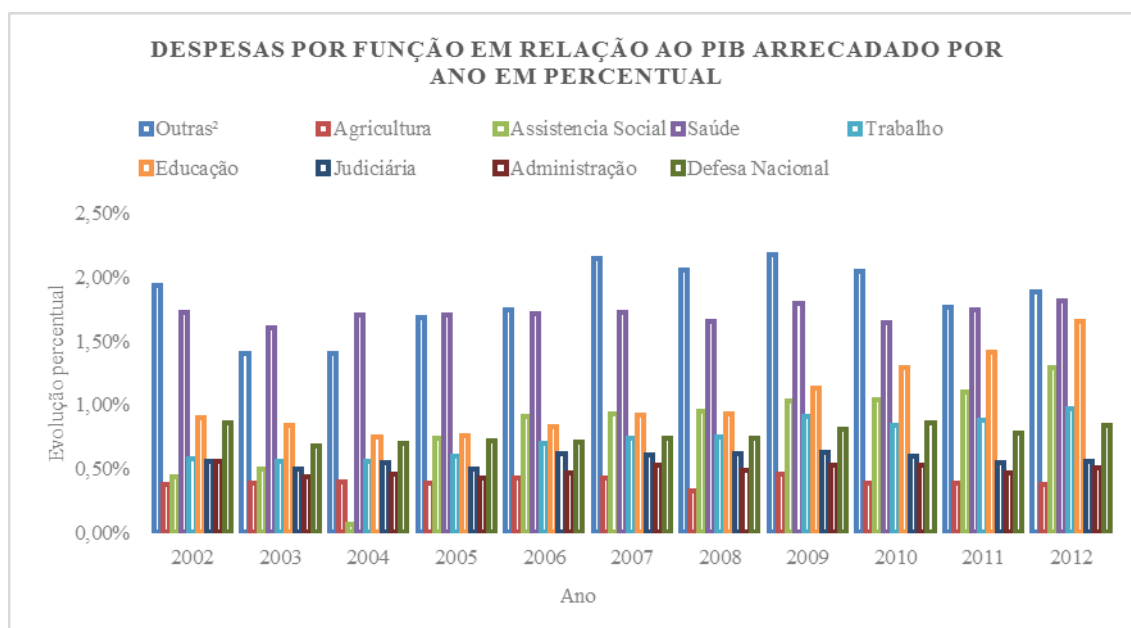
O Gráfico 7 apresenta a evolução em percentual do Produto Interno Bruto (PIB) anual durante a série histórica em estudo, tomando como base valores atualizados, de acordo com a metodologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que passou a utilizar o ano 2000 como referência, além de incorporar dados de pesquisas anuais econômicas e domiciliares, atualizando os valores com margens de erro mais próximas da realidade. Percebe-se que a arrecadação média gira em torno dos 11,58% em relação ao ano anterior, excetuando os anos de 2009 e 2012, onde as entradas corresponderam a valores médios em torno dos 6,5%, demonstrando uma queda de recebimentos e “geração de riquezas” nestes períodos.

GRÁFICO 7 – Arrecadação do Produto Interno Bruto da União no período de 2002 a 2012 em percentual



Fonte: Extraído e Adaptado - Controladoria Geral da União - Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – exercício 2002 a 2012.

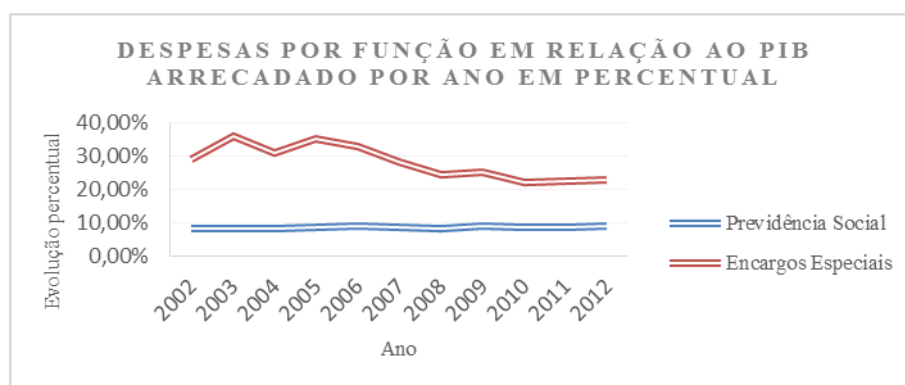
Correlacionando as Despesas por Função com o valor do PIB arrecadado em cada ano, verifica-se que, após somar os valores de mais de dez Funções – Gráfico 8 (Outras) – é possível atingir um percentual médio de quase 2% e ainda assim, não é percebido como um valor considerável, quando comparado com os valores que podem estar sendo investidos, de acordo com os dados analisados, em apenas duas funções evidenciadas em separado no Gráfico 9. Ressalta-se um aspecto preocupante, ao demonstrar que a Função Educação e a Função Saúde, embora sejam de importância vital para o desenvolvimento de uma nação, são correspondentes apenas, respectivamente, a 1,04% e a 1,71% do PIB. Todavia, deve-se evidenciar que os dados sinalizam para um crescimento progressivo, embora lento e discreto, dos gastos na Função Educação.

GRÁFICO 8 – Despesas por Função em relação ao PIB arrecadado por ano em percentual

Fonte: Extraído e Adaptado - Controladoria Geral da União - Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – exercício 2002 a 2012.

Foram registrados os valores mais elevados quando correlacionados aos valores do PIB, as funções Previdência Social, cujos gastos foram correspondentes a uma média de 8,72% no período e Encargos Especiais, com valor de maior evidência com uma média de 28,22%, sendo a maior ênfase dada no ano de 2003 com um percentual próximo aos 36%. Entende-se que esta última função é composta por Encargos Financeiros da União, Refinanciamento da Dívida Pública Federal, Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, o que faz com que seja elevado o seu valor, conforme apresentado no Gráfico 9.

² Legislativa, Essencial à Justiça, Relações Exteriores, Segurança Pública, Cultura, Direitos da Cidadania, Habitação, Urbanismo, Saneamento, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Organização Agrária, Indústria, Comércio e Serviços, Comunicações, Energia, Transporte, Desporto e Lazer em relação ao PIB.

GRÁFICO 9 – Despesas por Função em relação ao PIB arrecadado por ano em percentual

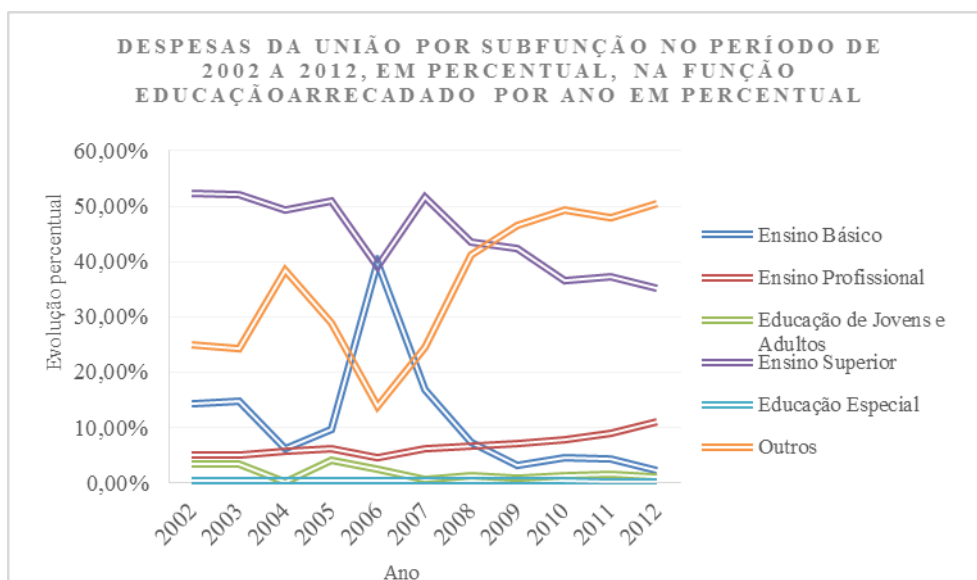
Fonte: Extraído e Adaptado - Controladoria Geral da União - Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – exercício 2002 a 2012.

Ao analisar, especificamente, a Função Educação, verifica-se mais detalhadamente o percentual investido em cada subfunção no período em estudo; percebe-se uma inflexão altíssima nos últimos seis anos do período em relação à Educação Básica, o que chega a ser contraditório, haja vista a necessidade de maior investimentos em decorrência da relevância da subfunção na vida de qualquer cidadão que anseie por fazer de sua história um caminho mais agradável. Por outro lado, a subfunção Outros corresponde àquelas que apoiam direta ou indiretamente a Educação e o desenvolvimento desta, desde a Assistência aos Povos Indígenas, passando pela Difusão Cultural, Assistência Hospitalar e Ambulatorial, Desenvolvimento Científico, Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico, Assistência Comunitária, entre outras de grande relevância para o desenvolvimento da Função foco do estudo. Ainda no Gráfico 10, percebe-se a quase estagnação dos valores referentes à Educação Especial, não condizente com os “esforços” dos gestores públicos federais em divulgar ações no tocante à educação inclusiva e distribuir cartilhas que aprofundam o entendimento coletivo no âmbito escolar acerca desta subfunção e de objetivos para ela traçados. Cabe ainda ressaltar que a queda nos investimentos em Educação Básica é reflexo da realocação de recursos antes destinados diretamente a esta conta que agora configuram na subfunção Transferências para a Educação Básica.

Em se tratando da Educação Superior, ainda que seja evidenciado um declínio iniciado em 2007, o aumento do número de bolsas de estudos fornecidas aos alunos originários de escolas da rede pública ou bolsistas integrais da rede privada do ensino médio é crescente e, em contrapartida à renúncia fiscal (isenção de IR pessoa jurídica, da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido, da Contribuição Social para

Financiamento da Seguridade Social e da Contribuição para o Programa de Integração Social), conforme evidenciado nos relatórios e pareceres da CGU.

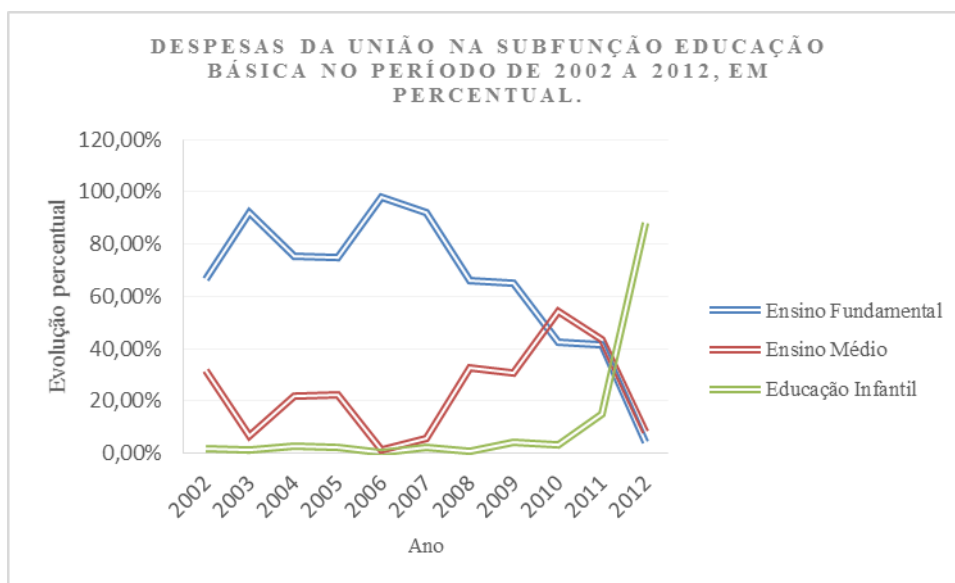
GRÁFICO 10 – Despesas da União por Subfunção no período de 2002 a 2012, em percentual, na Função Educação arrecadado por ano em percentual.



Fonte: Extraído e Adaptado - Controladoria Geral da União - Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – exercício 2002 a 2012.

Observando a evolução das despesas na subfunção Educação Básica, percebe-se um declínio gradativo dos gastos com o Ensino Fundamental, principalmente a partir de 2006, quando se verifica uma curva decrescente acentuada, caindo do patamar de mais de 98% do valor investido para quase 4% do total das despesas no ano de 2012. Por outro lado, o fenômeno inverso ocorre quando é observado o Ensino Infantil, saindo do percentual abaixo de 1% no mesmo ano de 2006 e chegando ao ápice do investimento na subfunção, correspondendo a mais de 88% das despesas no ano de 2012. Os investimentos em Ensino Médio no período oscilaram num valor em torno dos 23,57% em média. Porém, percebe-se um declínio corroborado no último triênio, conforme evidencia o Gráfico 11.

GRÁFICO 11 – Despesas da União na Subfunção Educação Básica no período de 2002 a 2012, em percentual.

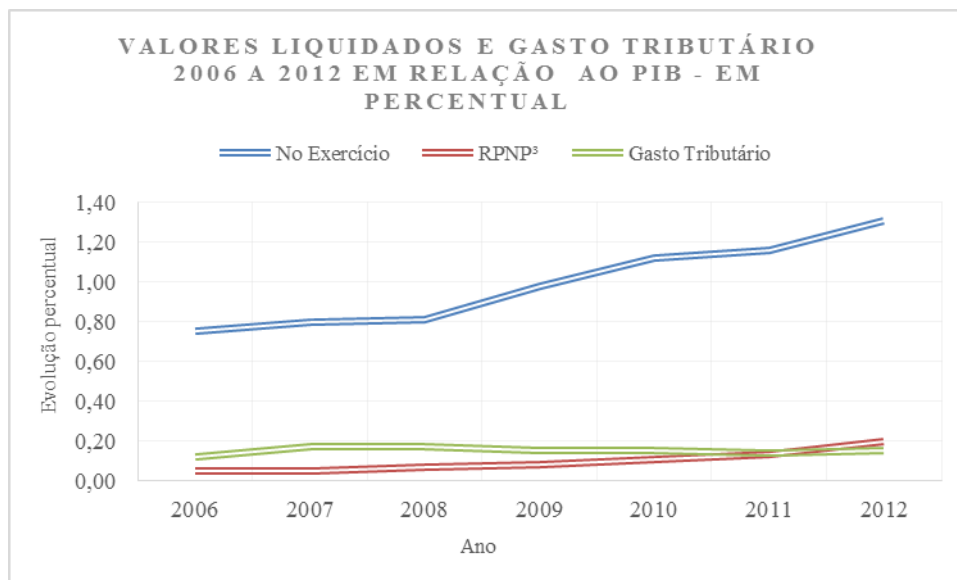


Fonte: Extraído e Adaptado - Controladoria Geral da União - Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – exercício 2002 a 2012.

Ao analisar os valores liquidados oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social na função Educação no que se refere aos valores executados de acordo com o orçamento previsto dentro do próprio exercício, a ascensão também é verificada quando da observação dos valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores. Em se tratando do gasto tributário que indica os valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos, percebe-se uma oscilação média em torno dos 15%, com variação centesimal mínima no decorrer do período, indicando o cumprimento do percentual mínimo exigido de 18% da receita líquida de impostos destinados à Educação, pois adicionado a aquele percentual somam-se as receitas provenientes do MDE. Ao correlacionar a evolução dos valores em exercício – demonstrado no Gráfico 12 – com os valores investidos em Educação por subfunção (constantes no Gráfico 10), entende-se de forma mais clara o crescimento da subfunção Outras, onde estão inseridas aquelas que contribuem de forma direta ou indireta na Educação. Tal fato justifica-se pelo incremento de valores das “Transferências para a Educação Básica”, principalmente a partir do ano de 2008, quando da sua criação, estando incluídas as ações relacionadas à complementação da União, ao Fundeb, ao PDDE e ao Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica, chegando a corresponder a 50% do valor gasto no último ano da série histórica em

estudo, corroborando com o evidenciado no Gráfico 12, onde todos os valores apontam uma trajetória ascendente no investimento.

GRÁFICO 12 – Valores liquidados por ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores - em percentual.



5 4

Fonte: Extraído e Adaptado - Controladoria Geral da União - Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – exercício 2010 a 2012.

³ Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

⁴ Os dados fornecidos não compreendem o período completo do estudo mas permitem análise e descrição da evolução dos investimentos na função educação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com a observação realizada no comportamento das Receitas da União, verificou-se que grande parte das Receitas de Capital é oriunda das Operações de Crédito, sob o comando das operações externas, por meio dos empréstimos realizados junto ao BIRD, com um pequeno decréscimo nos últimos anos da série histórica analisada.

No tocante às Receitas Correntes, merece destaque o item Receitas de Contribuições, evidenciando o alto percentual arrecadado dos consumidores/trabalhadores através de depósitos de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais e econômicas.

Em relação às Despesas de Capital, como reflexo do crescimento das Operações de Crédito, verifica-se que o item Amortização/Refinanciamento da Dívida interna e externa – ainda que esta seja em menor volume em relação às dívidas internas, segundo os relatórios e pareceres prévios da CGU, acompanha proporcionalmente e diretamente este aumento. Quando se trata do item Outras Despesas Correntes, no qual está inserido o custeio referente às despesas e às diárias de pessoal de Ministérios, em especial os da Justiça, da Educação, da Defesa e da Previdência Social, deve-se enfatizar que o pessoal ao qual se refere não inclui a população comum, mas a cúpula dos ministérios e os gastos se elevam ainda mais com os benefícios assistenciais de programas do Governo Federal.

Ao relacionar os dados das Despesas com os valores anuais arrecadados do PIB, foram percebidas congruências com o pensamento inicial de verificar até que ponto os valores recebidos supriam a necessidade das contas públicas federais e, desta forma, pode-se concluir que, ao contrário do que é enfatizado nos meios de comunicação, os setores que recebem os menores investimentos por parte do Governo Federal são os que possuem maior essência na formação do cidadão, em especial a Educação, Saúde, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia e Defesa Nacional (Segurança), com investimentos médios muito baixos, que refletem bem a situação encontrada na realidade da população brasileira atual, onde os níveis de insegurança e descaso com a saúde pública se torna cada dia mais evidente.

Em se tratando da função Educação, percebe-se que a subfunção que vem recebendo maior investimento é aquela que responde por atividades de apoio denominada Outros,

por agregar pequenas partes de um todo que forma o conjunto, exemplificado anteriormente como Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico, Assistência Comunitária, dentre outros, até o ano de 2008. A partir daí, vem sendo registrada a inversão nos valores, ao crescer de forma quase proporcional à medida em que os investimentos em Educação Básica decrescem, o que se justifica pela criação da subfunção Transferências para Educação Básica, na qual são inseridos valores não especificados dentro de outras subfunções da Educação.

Em relação ao Ensino Superior, verificou-se o acréscimo no número de bolsas ofertadas pelo programa Fies aos alunos de baixa renda originários de escolas públicas e aos bolsistas integrais das escolas privadas, em decorrência do incentivo dado às instituições de ensino superior sob a forma de isenções descritas anteriormente, favorecendo assim o acréscimo no nível escolar da população brasileira; em se tratando do programa Reuni, ainda que o mesmo tenha dobrado o número de vagas para alunos, proporcionou um acréscimo de apenas vinte por cento no valor do orçamento, não estando sendo suficiente para a manutenção de uma ensino superior de qualidade, haja vista não ter aumento considerável no quadro de docentes. Percebe-se, ainda o ingresso de alunos despreparados para a realidade acadêmica, talvez pela facilidade de ingresso em cursos de nível superior, de modo geral.

No que diz respeito às informações coletadas sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação, verificou-se que, em se tratando das metas para a Educação Básica, houve uma divisão ou diferenciação mais clara nos últimos quatro anos do período em análise. É perceptível o declínio dos gastos com o ensino fundamental e o crescimento do volume de gastos com o ensino infantil, decorrentes do fato de que as subfunções não são objetos específicos da União e recebem incentivos de forma complementar, por intermédio de programas como o Fundeb e o PDDE, gerando dependência de esforços por parte dos gestores escolares no sentido em que a verba é disponibilizada, ao passo em que ocorre a elaboração de projetos de melhoria na qualidade do ensino. Infere-se, pois, que a motivação financeira pode estar gerando melhorias no aprendizado e facilitando o trabalho do corpo docente responsável pela transmissão do conhecimento de forma mais agradável, ao dispor de uma maior variedade de recursos materiais e financeiros.

Destaca-se ainda que a inexistência de um gestor escolar – discutindo aqui a unidade menor no sentido da educação - disposto a atuar exigindo do poder público

investimentos através de elaboração e implementação de projetos para o desenvolvimento educacional, pode vir a gerar entraves quando se trata de gastos de forma racional, pois não há possibilidade de gerar retorno ao Estado – Nação através do desperdício financeiro.

Em se tratando dos investimentos na Educação Superior, especificamente, como proposto no PDE, ao comparar os dados com a realidade encontrada, constata-se a escassez de mão-de-obra nas Unidades de Ensino Superior decorrente da saída dos docentes para qualificações, em sua maioria, deixando lacunas na grade disponível em decorrência do aumento de vagas para alunos originadas nos últimos anos do período analisado. Embora os investimentos realizados através dos principais programas referentes a esta subfunção, ou seja Fies, Prouni e Reuni, tenham atingido crescimento considerável dentro da série histórica, não percebeu-se o investimento financeiro no tocante aos reajustes salariais dos que compõem o quadro das instituições federais de ensino superior, nem muito menos a reposição dos quadros docentes em níveis satisfatórios, tanto nos aspectos quantitativos, quanto nos aspectos qualitativos.

Ao tratar do percentual a ser investido pela União, descrito a na Constituição Federal, constata-se o cumprimento do percentual estimado de nunca menos de 18% da receita líquida de impostos, em todo o período e muitas vezes, sendo superior ao mínimo exigido para a função Educação. Entretanto, não há como comprovar, por não ser objeto deste estudo, o destino dado a verba orçada para tal função.

Desta forma, percebe-se que os objetivos propostos para a elaboração do estudo foram alcançados ao ser descrita a distribuição dos investimentos da União na função Educação e respectivas subfunções, de acordo com o PDE em seus principais eixos de atuação, no período de 2002 a 2012. Propõe-se ainda estudos complementares e mais aprofundados com foco nos programas educacionais especificamente direcionados para esta função para melhor compreensão e entendimento dos destinos tomados pelos recursos financeiros nesta.

Como pontos limitantes, destacaram-se a imprecisão da disposição dos dados fornecidos nos relatórios e pareceres prévios, bem como a ausência de padronização metodológica na elaboração destes, de modo que a necessidade de examinar mais de trezentas páginas para encontrar uma única informação tornou-se uma constante na execução da pesquisa.

REFERÊNCIAS

ABE, Stephanie Kim. **O Que é o Plano Nacional de Educação. Educar para Crescer. 05/12/2013. Disponível em:** <<http://educarparacrescer.abril.com.br/politica-publica/pde-299348.shtml>>. Acessado em: 27/01/2014.

ACEVEDO, C. R.; NOHARA, J. J. **Monografia no Curso de Administração: guia completo de conteúdo e forma.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BELLO, José Luiz de Paiva. **Educação no Brasil: a História das rupturas.** Pedagogia em Foco, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb14.pdf>>. Acessado em: 14/01/2014.

BERNARDONI, Doralice Lopes; CRUZ, June Alisson Westarb. **Planejamento e Orçamento na Administração Pública.** 2. ed. Curitiba: Ibplex, 2010. (Série Gestão Pública).

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acessado em 30/12/2013.

_____. **Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República.** In: CGU: Controladoria Geral da União. 2002- 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente>>. Acessado em: 10/10/2012.

_____. **Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República.** In: CGU: Controladoria Geral da União. 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente>>. Acessado em: 20/05/2013.

_____. **Relatórios do Tesouro Nacional.** In: Tesouro Nacional. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/contabilidade-publica/principais-publicacoes/relatorios>>. Acessado em: 25/01/2014.

CADERNO FGV PROJETOS. **Lei de Responsabilidade Fiscal – Históricos e Desafios.** Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7778/CADERNOS%20FGV%20PROJETOS_LEI%20DE%20RESPONSABILIDADE%20FISCAL_15_DEZ2010.pdf?sequence=1>. Acessado em: 30/12/2013.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública.** 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

COSTIN, Cláudia. **Administração Pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CURIA, Luiz Roberto; CÉSPEDES, Livia; NICOLETTI, Juliana. **Vade Mecum.** 13. ed. atualizada e ampliada – São Paulo: Saraiva, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Educação Básica no Brasil**. Educ. Soc., Campinas, Vol.23, n.80, Setembro/2002, p. 168-200. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acessado em: 14/01/2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Orlando. **Macroeconomia: Noções Básicas**. 2012. Disponível em: <<http://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/1186/1/MacroIntroCap.pdf>>. Acessado em: 15/01/2013.

GONTIJO, Cibele Sebba; ARAÚJO, Clézia Freitas dos Santos. **Responsabilidade Fiscal: Adequação Orçamentária e Financeira da Despesa**. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação) – Universidade de Brasília, Instituto Serzedello Corrêa do TCU, Programa de Pós-graduação em Contabilidade e Orçamento Público, 2006. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054430.PDF>>. Acessado em 30/12/2013.

HADARA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Séries estatísticas – Produto Interno Bruto Valores Correntes**. Disponível em: <serieestatisticas.ibge.gov.br> Acesso em: 13/12/2012.

JUND, Sérgio. **AFO – Administração Financeira e Orçamentária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

_____. **Administração, Orçamento e Contabilidade Pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **FIES**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acessado em: 26/01/2014.

_____. **FNDE**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acessado em: 26/01/2014.

_____. **PDDE**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acessado em: 26/01/2014.

_____. **PNAE**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acessado em: 26/01/2014.

_____. **PNDL**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acessado em: 26/01/2014.

_____. **REUNI**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acessado em: 26/01/2014.

MATIAS – PEREIRA, José. Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Acessado em 30/12/2013.

PORTAL APRENDE BRASIL. **Legislação Educacional.** Disponível em: <<http://www.aprendebrasil.com.br>>. Acessado em: 20/01/2014.

PROUNI. **Tire suas Dúvidas.** Disponível em: <<http://siteprouni.mec.gov.br>>. Acessado em: 17/01/2014.

SAVIANI, Demerval. **História da História da Educação no Brasil: um balanço prévio e necessário.** In: Conferência de Abertura do V Colóquio de Pesquisa sobre Instituições Escolares. São Paulo, 2008. Disponível em: <www.uninove.br/PDFs> Acessado em: 14/04/2014

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007. ISBN 85-224-2623-6.

APÊNDICES

Tabela 1 – Referente às Receitas Correntes da União por Categoria Econômica no período de 2002 a 2012 em percentual (Gráficos 1 e 2).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receita Tributária (Imposto + Taxa)	31,45	29,96	28,56	29,40	29,02	30,29	33,60	31,03	31,66	28,97	26,37
Receitas de Contribuições	56,42	58,80	60,82	58,76	54,91	55,36	50,60	51,65	53,41	56,08	55,24
Receita Patrimonial	2,86	3,25	3,27	2,84	6,51	5,29	7,10	7,57	7,33	6,75	7,58
Receita Agropecuária	0,009	0,005	0,004	0,004	0,005	0,003	0,003	0,003	0,002	0,002	0,002
Receita Industrial	0,10	0,09	0,08	0,09	0,07	0,06	0,07	0,07	0,07	0,06	0,07
Receita de Serviços	5,00	5,16	4,68	4,42	4,45	4,14	4,02	4,50	4,54	4,93	4,48
Transferências Correntes	0,05	0,06	0,06	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03	0,05	0,08
Outras Receitas Correntes	4,11	2,67	2,53	4,45	5,00	4,83	4,58	5,15	2,96	3,16	6,17
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Extraído e Adaptado - Controladoria Geral da União - Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – exercício 2002 a 2012.

Tabela 2 – Referente à Receita de Capital da União no período de 2002 a 2012 em percentual (Gráfico 3).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Operações de Crédito	75,38	88,17	91,08	92,65	90,70	91,55	92,69	67,25	86,57	86,31	69,22
Alienação de Bens	0,92	0,40	0,13	0,13	0,82	0,24	0,15	0,06	0,14	0,29	1,78
Amortização de Empréstimos	3,07	2,44	3,69	2,95	3,73	3,64	2,72	3,47	4,28	4,41	4,30
Transferências de Capital	0,01	0,01	0,01	0,01	0,09	0,08	0,05	0,01	0,02	0,02	0,03
Outras Receitas de Capital	20,62	8,99	5,10	4,27	4,66	4,50	4,39	29,20	9,00	8,97	24,66
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Extraído e Adaptado - Controladoria Geral da União - Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – exercício 2002 a 2012.

Tabela 3 – Referente à Despesa da União por Função no período de 2002 a 2012 em percentual (Gráficos 4 e 5).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Outras	4,25	2,71	3,04	3,27	3,48	4,66	4,95	4,97	5,13	4,36	4,52
Agricultura	0,82	0,74	0,85	0,75	0,86	0,93	0,78	1,04	0,98	0,95	0,90
Assistência Social	0,97	0,96	0,15	1,43	1,82	2,02	2,29	2,35	2,60	2,72	3,08
Previdência Social	18,31	16,60	18,48	17,03	17,99	19,15	20,54	20,55	21,70	21,47	21,75
Saúde	3,78	3,10	3,68	3,30	3,43	3,74	3,98	4,11	4,11	4,31	4,34
Trabalho	1,26	1,08	1,20	1,15	1,40	1,61	1,80	2,07	2,09	2,17	2,31
Educação	1,96	1,62	1,62	1,46	1,66	1,99	2,24	2,59	3,22	3,49	3,94
Judiciária	1,23	0,96	1,17	0,96	1,23	1,31	1,49	1,44	1,49	1,33	1,32
Administração	1,22	0,84	1,00	0,82	0,94	1,15	1,18	1,20	1,33	1,14	1,20
Defesa Nacional	1,87	1,32	1,52	1,39	1,42	1,60	1,79	1,85	2,15	1,93	2,01
Encargos Especiais	64,33	70,07	67,29	68,44	65,77	61,84	58,96	57,83	55,20	56,13	54,63
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Extraído e Adaptado - Controladoria Geral da União - Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – exercício 2002 a 2012.

Tabela 4 – Referente à Despesa de Capital da União por Função no período de 2002 a 2012 em percentual (Gráfico 6).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pessoal e Encargos Sociais	11,12	9,00	9,85	8,50	9,72	10,37	11,47	11,80	12,18	11,78	11,12
Juros e Encargos da Dívida	8,19	7,50	8,19	8,12	12,77	11,47	8,75	8,80	8,13	7,82	7,34
Outras Despesas Correntes	30,93	27,30	30,38	30,23	31,50	34,30	37,96	37,19	39,58	40,62	41,10
Investimentos	1,50	0,74	1,20	1,57	1,66	2,78	2,88	3,24	3,55	2,89	3,62
Inversões Financeiras	3,10	2,67	2,38	1,97	2,30	2,52	3,27	2,40	2,40	2,47	3,09
Amortização/Refinanciamento da Dívida	45,16	52,79	48,00	49,61	42,05	38,56	35,67	36,57	34,16	34,42	33,73
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Extraído e Adaptado - Controladoria Geral da União - Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – exercício 2002 a 2012.

Tabela 5 – Referente à Despesa da União por Função no período de 2002 a 2012, em percentual, em relação ao PIB (Gráficos 8 e 9).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Outras	1,94	1,40	1,40	1,68	1,74	2,14	2,05	2,17	2,05	1,76	1,89
Agricultura	0,37	0,38	0,39	0,39	0,43	0,43	0,32	0,45	0,39	0,38	0,37
Assistência Social	0,44	0,50	0,07	0,74	0,91	0,93	0,95	1,03	1,04	1,10	1,29
Saúde	1,72	1,60	1,70	1,70	1,71	1,72	1,65	1,80	1,64	1,74	1,82
Trabalho	0,57	0,56	0,55	0,59	0,70	0,74	0,75	0,90	0,83	0,88	0,97
Educação	0,89	0,84	0,75	0,75	0,83	0,92	0,93	1,13	1,29	1,41	1,65
Judiciária	0,55	0,49	0,54	0,50	0,61	0,60	0,62	0,63	0,59	0,54	0,55
Administração	0,56	0,43	0,46	0,42	0,47	0,53	0,49	0,53	0,53	0,46	0,50
Defesa Nacional	0,85	0,68	0,70	0,72	0,71	0,74	0,74	0,81	0,86	0,78	0,84
Previdência Social	8,34	8,56	8,52	8,78	8,99	8,81	8,53	8,99	8,66	8,69	9,09
Encargos Especiais	29,29	36,12	31,04	35,28	32,86	28,44	24,48	25,29	22,04	22,72	22,83
Total	45,54	51,56	46,13	51,55	49,96	45,98	41,52	43,72	39,92	40,47	41,79

Fonte: Extraído e Adaptado - Controladoria Geral da União - Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – exercício 2002 a 2012.

Tabela 6 – Referente à Despesa da União por subfunção no período de 2002 a 2012, em percentual, na função Educação (Gráfico 10).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ensino Básico	14,32	14,76	6,13	9,53	39,82	16,85	7,28	3,04	4,58	4,30	2,13
Ensino Profissional	4,97	5,06	5,67	6,24	4,60	6,11	6,60	7,06	7,88	9,00	11,00
Educação de Jovens e Adultos	3,27	3,35	0,05	4,14	2,51	0,65	1,17	0,92	1,38	1,48	1,04
Ensino Superior	52,24	52,19	49,39	50,86	39,05	51,62	43,45	42,25	36,49	37,22	35,22
Educação Especial	0,27	0,28	0,28	0,42	0,30	0,33	0,34	0,29	0,27	0,17	0,05
Outros	24,93	24,36	38,48	28,81	13,72	24,44	41,16	46,44	49,40	47,83	50,56
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Extraído e Adaptado - Controladoria Geral da União - Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – exercício 2002 a 2012.

Tabela 7 – Referente à Despesa da União na subfunção Educação Básica no período de 2002 a 2012, em percentual (Gráfico 11).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ensino Fundamental	66,60	92,17	75,28	75,08	98,03	92,25	66,08	64,99	42,49	41,33	4,03
Ensino Médio	31,67	6,44	21,75	22,53	1,50	5,67	32,90	30,88	54,33	43,71	7,90
Educação Infantil	1,73	1,39	2,97	2,39	0,46	2,08	1,02	4,13	3,17	14,96	88,07
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Extraído e Adaptado - Controladoria Geral da União - Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – exercício 2002 a 2012.

Tabela 8 – Referente aos valores liquidados por ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores - em percentual (Gráfico 12).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
No Exercício	75	80	81	98	112	116	131
RPNP⁵	5	5	7	8	11	13	20
Gasto Tributário	12	17	17	15	15	14	15
Total	93	102	105	1,22	137	144	166

Fonte: Extraído e Adaptado - Controladoria Geral da União - Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – exercício 2010 a 2012.

⁵ Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores