

A VISÃO CONTÁBIL SOBRE A EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA SISTEMÁTICA PARA ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS

Bruna Lenz Mentges¹

RESUMO

O presente trabalho utilizou o método de análise *ex-post facto* – procedimento que verifica a relação de causa e efeito de determinado fenômeno já ocorrido – para tratar a respeito da educação básica brasileira e seus impactos no orçamento público da União. Planos educacionais estanques aliados a avaliações estudantis de baixo rendimento evidenciam a urgência do tema para a comunidade brasileira. Toda comparação presume a existência de dois parâmetros distintos, sendo assim, lançou-se mão dos desempenhos apresentados na Finlândia, em virtude de se tratar de país de educação destacada. Para a elaboração da sistemática basilar da educação básica no orçamento público, utilizou-se a melhor visão sobre cada um dos fragmentos que compõe o orçamento da União.

Palavras-chave: Orçamento. Sistemática. Educação. União.

1 INTRODUÇÃO

A educação é um direito social fundamental (BRASIL, 1988, art. 6) que, por sua essencialidade, está contido nas cláusulas pétreas – cláusulas constitucionais que não podem ser alteradas por nenhum meio legal, exceto por redação de nova constituição federal (BRASIL, 1988, art. 60, §4º, IV).

Em se tratando de um direito intrínseco do ser humano, imprescindível ao convívio e ao engrandecimento social, a educação é uma pauta que está sempre em voga. O debate sobre a educação brasileira foi amplamente inserido em todo o país quando Cristóvam Buarque, em 2005, ao apresentar candidatura à presidência, empunhava a bandeira do ensino como o direcionamento embaixador para o desenvolvimento do Brasil. Cristóvam depreendia para

¹ Aluna do curso de graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Artigo apresentado para a disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso, como quesito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis, sob orientação da Prof^ª. Ms. Cassiane Oliveira Velho, em dezembro de 2013. E-mail: mentgesbruna@gmail.com.

tratar do assunto, pois, nos anos 2003 e 2004, fora Ministro da Educação do Governo Lula – primeiro mandato (2002-2005).

Já no segundo mandato do Governo Lula (2006-2009), em 2007, instaurou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2007). O PDE, que engloba o Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2009), visa à ampliação da qualidade de ensino, de sua infraestrutura e demais questões que têm ligação direta ou indireta com a educação. Analogamente ao seu genitor, o PNE, lançado ao Congresso Nacional em 15 de dezembro de 2010, traz metas a serem alcançadas em relação à melhoria do ensino e à infraestrutura disponibilizada à educação. Sua implantação seria iniciada no exercício de 2011 com desfecho em 2020, o mesmo definido para o FUNDEB.

Atualmente, está aberta discussão sobre o PNE no Senado pelo representante de Goiás, Senador Cyro Miranda, que ocupa o cargo de presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE). O presidente da Comissão, em 03 de junho de 2013, solicitou agilidade no Plano Nacional de Educação, que ainda não foi instalado.

A urgência citada pelo presidente da CE se dá devido aos resultados alarmantes obtidos pelo Brasil no Programa Internacional de Avaliação Estudantil (PISA) no ano de 2009 (PISA, 2010). O PISA avalia o desempenho de alunos do Ensino Fundamental e Médio em três áreas-chave: Leitura, Matemática e Ciências. Despontado a lista dos mais bem classificados no PISA está a Finlândia, cujo modelo educacional é bastante divergente do vigente no Brasil. O modelo finlandês de educação foi debatido em audiência pública brasileira, em 21 de maio de 2013, e será referência para o novo sistema educacional brasileiro.

A Finlândia é mundialmente conhecida pelo seu altíssimo nível em educação e pela taxa zero em analfabetismo. O modelo finlandês conta com educação pública, gratuita e uniforme a qualquer criança do país. Além disso, a cultura familiar está implantada na escola, o que torna o lugar convidativo. No entanto, o enfoque não é esse. A evidenciação do porquê os alunos finlandeses são os melhores no PISA está no seguinte ponto-chave: o que as crianças aprendem.

As escolas da Finlândia trazem aos alunos, além das disciplinas corriqueiras – como história, estudos sociais, matemática, física, química, biologia, geografia, educação física, literatura e idioma finlandeses, além de idiomas estrangeiros – disciplinas que agregam valores e ensinamentos que serão necessários e exigidos na vida adulta: educação cívica, religião, música, artes, trabalhos manuais, estudo ambiental, ética e economia doméstica

(EMBAIXADA DA FINLÂNDIA, 2009). Ao falar-se em economia doméstica, entende-se contabilidade fundamental em essência.

Engana-se quem pensa que o governo finlandês teve muitas décadas para tornar seu modelo educacional de primeira linha. A história da Finlândia é recente, visto que apenas em 1917 a Finlândia conseguiu independência. Antes disso, foram 800 anos sob o domínio sueco e 100 anos sob o domínio russo. Desta forma, em menos de 100 anos de independência, a Finlândia conseguiu figurar como líder mundial em educação, sendo que sua primeira revolução educacional ocorreu apenas em 1970 (CANETTIERI, 2007).

Além do que é ensinado às crianças e da rápida evolução que o ensino na Finlândia teve, outra questão de suma importância para esse patamar atingido pelos finlandeses no PISA é a valorização do professor. Na Finlândia, os professores têm alto prestígio (CANETTIERI, 2007) e esse prestígio é, inclusive, refletido em seus salários. Os professores de educação básica ganham entre € 3.400 e € 3.700 (BRANDÃO, 2013), o que corresponde a valores entre R\$ 9.724 e R\$ 10.582 (considerando câmbio a R\$ 2,86/€). A realidade brasileira traz números que clamam mudanças: o piso salarial dos professores da educação básica brasileira está em R\$ 1.567, valores pagos com 60% dos recursos do FUNDEB – fundo contábil composto por uma cesta de impostos e transferências estaduais e municipais (CRISTALDO, 2013).

Destarte, o Brasil tem na Finlândia uma ótima imagem a se espelhar, pois seu valorizado ensino foi conquistado em pouco tempo, fato que encoraja o aprimoramento no sistema educacional brasileiro. Tal exemplo incita o Brasil à por em prática políticas públicas que fomentem o aprendizado por meio do aprimoramento do sistema educacional brasileiro.

Sendo o PNE um Plano que visa ao aprimoramento da educação e, por meio do qual, deveria atender à melhoria de infraestrutura e de ensino e que se sabe que o prisma do ensino foi escanteado, sugere-se uma avaliação dos orçamentos públicos, para que essa distribuição se dê de maneira mais adequada, pois as crianças brasileiras urgem por cuidados com sua educação.

O problema será como analisar os oportunos investimentos que devem ser realizados na educação nas três esferas de governo.

O objetivo é a formulação de uma ferramenta de análise dos investimentos realizados em educação como suporte à elaboração dos orçamentos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

O estudo se justifica pela relevância que o tema ‘ensino’ apresenta. Quando comparado, em âmbito global, o desempenho de alunos de nível básico no PISA, os

estudantes brasileiros possuem resultados baixíssimos, representando a inferioridade no domínio e na compreensão que a educação brasileira proporciona a eles.

Para que haja erradicação do analfabetismo e universalização do direito à educação, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) versa sobre o direcionamento de investimentos com educação não inferior a 10% do percentual de Produto Interno Bruto (PIB) gerado por aquele país. No entanto, o Brasil dispõe à educação investimentos que giram entre 3,0 e 5,0% (Dados de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino de 2000 a 2012) (SIAFI, 2013, PIB..., 2013).

O Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) 2013 traz índice de satisfação da população com a qualidade da educação apresentada por cada país. Esse índice é também chamado de IVH-E – Índice de Valores Humanos com Educação. O RDH 2013 traz o IVH-E, com dados de pesquisa realizada em 2011, na qual aponta que apenas 53,7% da população está satisfeita com a qualidade de ensino brasileira (PNUD, 2013).

Embora todos esses dados sejam críticos, o que mais espanta é esse último dado: o Brasil tem a terceira maior taxa de abandono escolar dos 100 países listados com maior IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), com taxa de evasão que chega a assustadores 24,3% (PNUD, 2013).

2 REVISÃO DE LITERATURA

A educação brasileira é garantida por meio de dispositivos legais – como, por exemplo, a Constituição Federal (1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) – sendo esses os principais responsáveis por especificar quais são as responsabilidades das esferas que compõem a União. Para que se possa definir metas para a educação, precisa-se de planos, metas e da definição do orçamento público para essa atividade. Em virtude do vínculo dessa atividade ao orçamento, torna-se evidente a necessidade de controle desse instrumento, para que tudo transcorra dentro do programado.

2.1 Aspectos educacionais condicionados na CF e demais legislações

Para que se consiga entender a educação brasileira, precisa-se ter noção sobre qual panorama ela está inserida, sobre quais aspectos está limitada e em quais situa-se irrestrita.

2.1.1 Educação

Segundo a CF, art.205, a educação é um direito de todos e dever do Estado *e da família*. Ela deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Ainda remetendo-se à Constituição Federal de 1988, art.206 (BRASIL, 1988), ela dispôs sobre os princípios regentes da educação brasileira:

- a) igualdade de condições de *acesso à escola*;
- b) igualdade de condições de *permanência na escola*;
- c) liberdade de *aprender* o pensamento, a arte e o saber;
- d) liberdade de *ensinar* o pensamento, a arte e o saber;
- e) liberdade de *pesquisar* o pensamento, a arte e o saber;
- f) liberdade de *divulgar* o pensamento, a arte e o saber;
- g) pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
- h) gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- i) valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos seus planos de carreira, na forma da lei;
- j) gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- k) garantia de padrão de qualidade;
- l) piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

2.1.2 Ensino Infantil, Fundamental e Médio

O art.211, § 5º, da CF, menciona que a educação básica pública atenderá de maneira prioritária o ensino regular, ou seja, crianças na faixa dos 4 aos 17 anos.

“A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do *salário-educação*, recolhida pelas empresas na forma da lei” (BRASIL, 1988, art.212, § 5º).

A Constituição Federal faz menção à existência futura de dispositivo legal que discorrerá sobre quais categorias de profissionais serão consideradas de educação básica e sobre a fixação de prazo para elaboração ou adequação dos planos de carreira desses profissionais em todas as esferas de governo, conforme art.206, parágrafo único.

A Lei 9394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) foi elaborada para ocupar o espaço deixado em aberto pela Constituição Federal, disciplinando, desta forma, as diretrizes e bases da educação brasileira. É nessa lei que se encontra a especificação do que é composta a educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. O ciclo educacional é composto, ainda, pela educação superior, que dá o fechamento à etapa (BRASIL, 1996, art. 21).

Um fator bastante importante que foi inserido nesta lei foi o respeito às peculiaridades locais – clima e economia de determinado povoado – adequando o calendário acadêmico conforme as necessidades encontradas, sem deixar aquém o ensino por elas praticado (BRASIL, 1996, arts. 23, 28). Esse tipo de previsão mostra que nossa educação foi pensada para todos, seguindo o exemplo da Finlândia, que já executa essas práticas com precisão e de forma bastante natural (CANETTIERI, 2007).

Complementarmente às peculiaridades citadas anteriormente, tem-se a diversidade cultural da população. A educação terá base nacional comum, permitindo o acréscimo de aprendizado às características locais e regionais da cultura vivida naquele local (BRASIL, 1996, art. 26, caput).

Constitui o currículo-base nacional obrigatório: Língua Portuguesa, Matemática, História, Artes (inclusive música), Educação Física, conhecimentos sobre o mundo físico e natural, realidade social e política, princípios da proteção e defesa civil, educação ambiental e história e cultura afro-brasileira e indígena (BRASIL, 1996, art. 26, 26-A).

Na CF existe previsão de fixação de conteúdos mínimos para o Ensino Fundamental, cujo intuito é a formação básica comum, desde que respeitados os valores culturais e artísticos tanto dos brasileiros, quanto os da região em questão (BRASIL, 1988, art. 210).

Além disso, nas escolas públicas de Ensino Fundamental, o ensino religioso deve ser disponível aos alunos, constituindo disciplina na grade dos horários normais, mas optativo por cada um (BRASIL, 1988, art. 210, § 1º).

No Ensino Fundamental, será assegurado, para as comunidades indígenas, além de aulas ministradas em língua portuguesa – comum a todos – a utilização de suas línguas maternas e seus processos próprios de aprendizagem (BRASIL, 1988, art. 210, § 2º).

O art. 25 traz esta redação: “Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor” (BRASIL, 1988). Na Finlândia, existe a prática de colocar um professor assistente nas salas de aula para alunos que possuem dificuldades, no entanto, elas não severas. Para estes casos, existem escolas

especializadas e com condições para atender os alunos com deficiência de aprendizagem (CANETTIERI, 2007).

2.2 Responsabilidades de cada esfera sob a luz da CF e demais legislações

A educação é um assunto primordial para uma nação. Tendo o Brasil tamanha extensão territorial e a educação básica sendo uma atividade que visa a uma atenção bastante aproximada em cada etapa, as responsabilidades das esferas são bastante específicas e focadas, sendo elas únicas ou compartilhadas.

2.2.1 Responsabilidades da União

À União compete *privativamente* legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, art.22, XXIV), além de ser dever do Estado a garantia da educação aos cidadãos, conforme o art.208, que segue.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - **educação básica** obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva universalização do **ensino médio** gratuito;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - **educação infantil**, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da **educação básica**, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no **ensino fundamental**, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Conforme art. 211, § 1º, da CF (BRASIL, 1988), a União:

- a) organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios;
- b) financiará as instituições de ensino públicas federais;
- c) exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade

do ensino mediante assistência técnica e financeira dos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Da receita arrecadada com impostos, **nunca** menos de dezoito por cento, serão destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino pela União (BRASIL, 1988, art. 212). A parcela de arrecadação de impostos que for transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios não estará agregada à computação dos 18% da receita que o governo transferir (BRASIL, 1988, art. 212, §1º).

Além das atribuições listadas na CF 88, a Lei 9394/1996 (BRASIL, 1996) traz mais um rol de competências destinadas à União:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

- I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;
- III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;
- IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;
- V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;
- VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;
- VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;
- VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;
- IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

O sistema federal de ensino é composto por instituições de ensino mantidas pelo Estado, por instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e por órgãos federais de educação (BRASIL, 1996, art. 16).

2.2.2 Responsabilidades dos Estados e Distrito Federal

Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no **ensino fundamental e médio** (BRASIL, 1988, art. 211, § 3º), sendo representadas por instituições de ensino

mantidas por eles, instituições criadas e mantidas pela iniciativa privada e órgãos de educação estaduais e do DF (BRASIL, 1996, art. 17).

Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, no mínimo, vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988, art. 212). A mesma regra da União é válida para os Estados e o Distrito Federal, de forma que a receita transferida aos municípios não fará parte dos 25% que deverão ser investidos em manutenção e desenvolvimento da educação (BRASIL, 1988, art. 212, §1º).

São outras incumbências dos Estados e DF – representadas pela Lei 9394/1996 (BRASIL, 1996):

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei;

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.

2.2.3 Responsabilidades dos Municípios

Os municípios são responsáveis pela manutenção de programas de educação infantil e fundamental, atuando prioritariamente neles, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado em que se localiza (BRASIL, 1988, art. 30, VI, art. 211, §2º). Os sistemas municipais são compreendidos por instituições de educação básica mantidas pelo município, instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e por órgãos municipais de educação (BRASIL, 1996, art. 18).

Assim como os Estados, os Municípios estão obrigados a aplicar vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento da educação (BRASIL, 1988, art. 212).

Nas atribuições dos municípios, encontramos (BRASIL, 1996):

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

2.2.4 Responsabilidades Compartilhadas

As responsabilidades compartilhadas pelas esferas da União são aquelas que são comuns a todas elas, podendo ser planejadas conjuntamente, sem malefício para qualquer uma delas.

2.2.4.1 União, Estados, Distrito Federal e Municípios

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino, sendo, portanto, de competência comum a disponibilização dos meios de acesso à educação (BRASIL, 1988, art. 23, V, art. 211).

Além do mais, as três esferas definirão formas de colaboração na organização de seus sistemas de ensino, de maneira que se assegure a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1988, art. 211, §4º).

2.2.4.2 União, Estados e Distrito Federal

A União, os Estados e o Distrito Federal são obrigados a legislar concorrentemente sobre a educação brasileira (BRASIL, 1988, art. 24, IX).

2.3 Contabilidade governamental (pública)

Segundo Kohama (2009, p. 25), “a contabilidade pública é o ramo da contabilidade que estuda, orienta e demonstra a organização e execução da Fazenda Pública; o patrimônio e suas variações”. Complementarmente à definição de Kohama, segue a Lei 4320/64, que diz que a contabilidade pública “faz evidenciar a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens pertencentes ou confiados à Fazenda Pública” (BRASIL, 1964).

Araújo e Arruda (2006) afirmam que a contabilidade governamental é aquela aplicada a entidades públicas, que têm por finalidade a determinação de procedimentos normativos aos eventos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial para que eles realizem-se em perfeita ordem e sejam registrados sistematicamente, apresentando, assim, os seus respectivos resultados.

De forma mais exemplificativa, Silva (2009, p. 44), explica a contabilidade pública:

A contabilidade aplicada ao setor público é uma especialização da ciência contábil, que objetiva fornecer à administração informações sobre:

- organização e execução dos orçamentos;
- normas para o registro das receitas;
- normas para o registro dos desembolsos das despesas;
- registro, controle e acompanhamento das variações do patrimônio do Estado;
- normas para a prestação de contas dos responsáveis por bens e valores;
- normas para a prestação de contas do Governo;
- controle de custos e eficiência do setor público.

2.4 Orçamento público

Orçamento público é um instrumento de planejamento governamental, no qual consta a fixação das despesas e a previsão das receitas da administração pública, havendo equilíbrio entre despesa e receita. É nesse documento que o governo apresenta qual o fim destinado às receitas que serão arrecadadas (BRASIL, 2013).

Nesse documento estão contidas as quantias de moeda que em um exercício deverão entrar e sair dos cofres públicos, especificando suas principais fontes de financiamento e as categorias de despesa mais relevantes (SANCHES, 1997).

A mesma linha de raciocínio apresentada por Sanches (1997, p. 168) tinha Manvel (1944), que dizia que orçamento é o “plano que expressa em termos de dinheiro, para um

período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa”.

A definição de Araújo e Arruda (2006) para orçamento público, assim como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2009), menciona a estimativa de receitas e fixação de despesas para o exercício financeiro. No entanto, após, ele vai mais além e diz que o orçamento é um instrumento de planejamento que permite acompanhar, controlar e avaliar a administração pública, sendo o principal documento desta, com objetivo de traçar programas, projetos e atividades.

Instituto Latino-americano e caribenho de Planejamento Econômico e Social – ILPES (1970) apud Estupiñán (2009) determina o conceito de orçamento:

“O orçamento é o processo pelo qual se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento de quase totalidade do programa de governo, para cada período orçamentário. É um instrumento de governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento socioeconômico”.

2.5 Controle orçamentário

Podolski (1964, p. 112) cita controle orçamentário público como “um sistema de planejamento econômico-financeiro das operações do governo e de fiscalização da execução do programa preestabelecido”.

No controle orçamentário, o orçamento funciona como ferramenta para que os governantes monitorem periodicamente o seu progresso, comparando os resultados reais com os resultados planejados. O monitoramento e avaliação desse progresso permitem que ações corretivas sejam tomadas, caso sejam necessárias (NARAYANAN (2009) apud CORDEIRO NETO, 2009).

Welsh (1992, p.71) define controle orçamentário como “[...] a comparação dos resultados reais com os objetivos, planos, políticas e padrões pré-determinados constitui-se na medida da eficácia do controle durante um determinado período passado e deverá levar a maior eficiência futura do controle”.

2.6 Situações abrangidas pelo Orçamento Público

Para que se possa entender o que é compreendido no Orçamento da União, há a especificação de onde são provenientes os recursos da União, quem são os profissionais de educação básica e a definição do que é a despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino. Para tanto, seguem artigos referentes à Lei 9394/1996 (BRASIL, 1996):

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. [...]

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;

III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV - receita de incentivos fiscais;

V - outros recursos previstos em lei. [...]

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. [...]

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização deste trabalho, necessitou-se de um planejamento sobre quais procedimentos seriam responsáveis pelo resultado dele. Para tanto, buscou-se embasamento teórico/conceitual e dados que exprimissem o objetivo final.

3.1 Metodologia de pesquisa

A metodologia de pesquisa é composta por três aspectos: natureza, objetivos e procedimentos técnicos.

3.1.1 *Da natureza*

A pesquisa será realizada através de Pesquisa Aplicada, metodologia que

“[...] faz referência ao processo investigativo e ao desenvolvimento de novos conhecimentos ou à compreensão dos já existentes, necessários para determinar os meios pelos quais se pode desenvolver e aprimorar produtos, processos ou sistemas, com vistas à satisfação de uma necessidade específica e reconhecida (PARANÁ, 2011, p.4)”.

3.1.2 *Dos objetivos*

O objetivo da metodologia será dado por pesquisa qualitativa, com fim voltado à pesquisa descritiva, que tem como “objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2008, p. 28).

3.1.3 *Dos procedimentos técnicos*

Análise *ex-post facto* será o procedimento aplicado. Por meio deste método, analisam-se as variáveis relacionadas ao objeto de estudo e observa-se o que acontece com as variáveis manipuladas, verificando-se a relação de causa e efeito de determinado fenômeno já ocorrido (GIL, 2008, p. 54-55).

3.2 Metodologia de Trabalho

A metodologia de trabalho é composta por dois aspectos: coleta de dados e análise de dados.

3.2.1 Coleta de dados

Etapa da metodologia de desenvolvimento do projeto que foca no agrupamento do maior número de informações relevantes ao assunto que quer ser discutido (MORESI, 2003, p. 30). Essa coleta será feita em dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), dos estados, municípios.

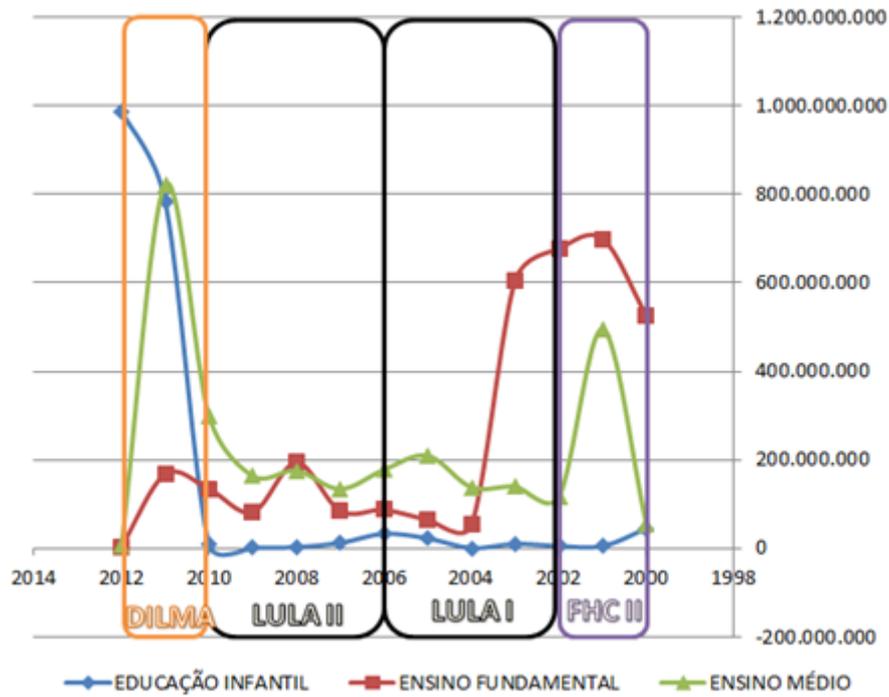
3.2.2 Análise dos dados

Os dados serão analisados por meio de estatística descritiva, que é o conjunto de métodos para organização, apresentação e descrição de dados representativos do comportamento de uma variável, onde se utilizam tabelas, gráficos e medidas descritivas que resumem a distribuição desta variável (GUEDES et al, 2012, p. 1).

4 VERIFICAÇÃO DE SISTEMÁTICA

Ao analisar os dados apresentados pela União e disponibilizados no SIAFI, consegue-se identificar um descaso com a educação brasileira, independentemente de qual partido assumia a Presidência da República. Para se chegar a tal conclusão, elencaram-se as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino do ano 2000 ao ano 2012 (Gráfico 1).

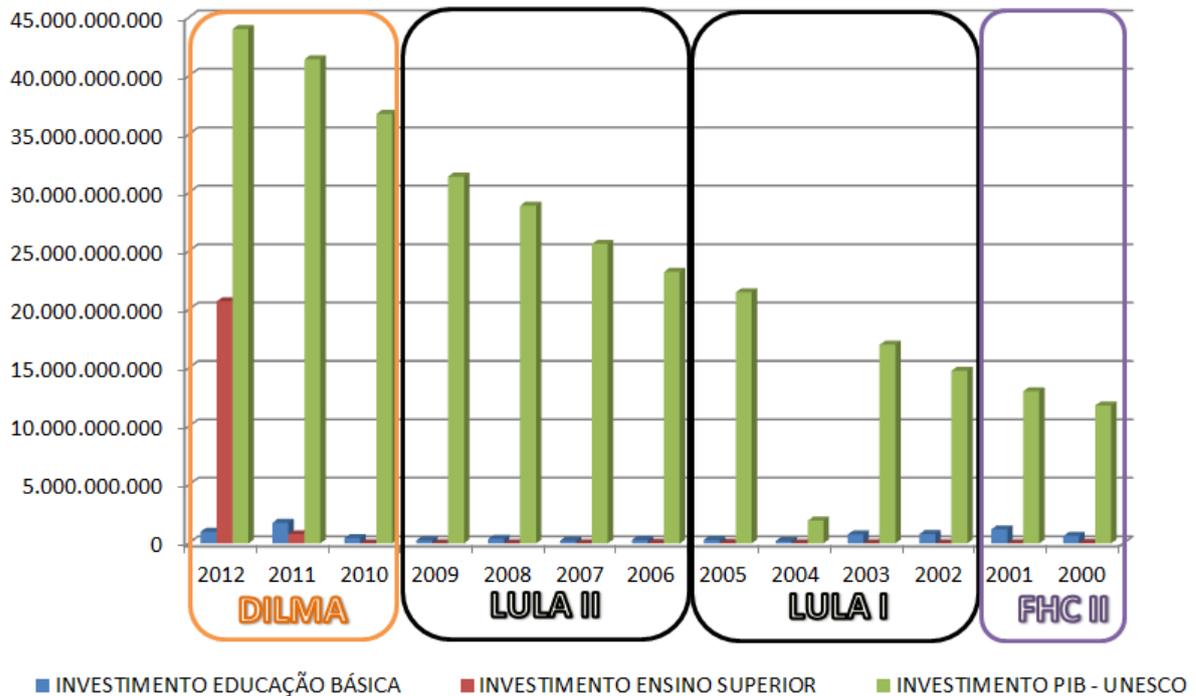
Gráfico 1 – Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)



Fonte: SIAFI (2013).

Por meio do Gráfico 1, pode-se verificar que o Governo FHC II tinha, dentre os analisados, o melhor investimento em Ensino Fundamental e um bom investimento em Ensino Médio, marginalizando a Educação Infantil. O Governo Dilma apresentou o melhor investimento em Educação Infantil e em Ensino Médio, deixando aquém o Ensino Fundamental.

Gráfico 2 – Gráfico comparativo: Investimento PIB UNESCO X Investimento Real



Fonte: Autora

Entretanto, ao comparar-se o Gráfico 1 com o Gráfico 2, percebe-se que o Brasil não chega nem perto de investir os 10% do PIB que a UNESCO sugere, com vistas à erradicação do analfabetismo. No entanto, algo que é bastante chamativo é o investimento em Educação Superior em 2012, correspondendo à metade do investimento sugerido pela UNESCO.

Analisando a Tabela 1 juntamente com o Gráfico 3, pode-se averiguar que o comportamento do Orçamento de 2014 será bastante parecido com o de 2012. Para que se chegar a essa conclusão, utilizou-se, no Excel, a criação de gráfico com os Projetos de Lei Orçamentário (PLO's) 2011, 2012, 2013 e 2014 e seus respectivos valores. Esses valores formaram tendências, que podem ser observadas no Gráfico 3.

Tabela 1 – Despesas Ministério da Educação (26000)

	PLO	PLO	PLO	PLO
	2011	2012	2013	2014
	68.388.140.257	72.294.482.277	79.201.235.795	73.084.291.303
Programa				
0073 Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	7.073.000			
0089 Previdência de Inativos e Pensionistas da União	7.820.159.813	7.747.804.387	8.011.258.829	
0154 Garantia e Acesso a Direitos	219.370			
0167 Brasil Patrimônio Cultural	1.205.900			
0168 Livro Aberto	2.015.350			
0750 Apoio Administrativo	1.976.820.125			
0901 Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	272.695.981	256.867.422	313.410.590	
0905 Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações)	5.377.775	1.504.228	1.504.228	
0906 Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	2.026.315	424.951	137.041	
0909 Operações Especiais: Outros Encargos Especiais		472.926.798	900.660.687	
0910 Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos Internacionais	28.469.000	33.468.050	40.970.380	
1060 Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	912.234.566			
1061 Brasil Escolarizado	18.746.538.846			
1062 Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	6.443.186.142			
1067 Gestão da Política de Educação	206.375.571			
1073 Brasil Universitário	24.898.573.183			
1142 Engenho das Artes	2.338.528			
1293 Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	1.000.000			
1336 Brasil Quilombola	1.000.000			
1374 Desenvolvimento da Educação Especial	217.089.485			
1375 Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	2.238.094.555			
1377 Educação para a Diversidade e Cidadania	165.978.834			
1448 Qualidade na Escola	3.805.708.115			
1449 Estatísticas e Avaliações Educacionais	566.590.594			
2030 Educação Básica		26.758.405.456	28.768.260.290	
2031 Educação Profissional e Tecnológica		4.822.510.692	5.861.251.900	
2032 Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão		10.084.225.780	11.834.732.769	
2055 Desenvolvimento Produtivo		2.600.000	2.000.000	
2109 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação		22.113.744.513	23.467.049.081	
8007 Resíduos Sólidos Urbanos	200.000			
8034 Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem	67.169.209			
Função				
01 Legislativa		38.439.853		

03 Essencial à Justiça	425.000	987.979		
09 Previdência Social	7.820.159.813	7.747.804.387	8.011.285.037	
12 Educação	60.282.455.373	64.242.120.130	69.933.294.040	
19 Ciência e Tecnologia		1.333.327		
28 Encargos Especiais	285.022.504	263.796.601	1.256.656.718	
<i>Subfunção</i>				
121 Planejamento e Orçamento			3.000.000	
122 Administração Geral	4.241.198.776	21.031.792.535	4.387.588.225	
123 Administração Financeira	50.000	2.000.000		
126 Tecnologia da Informação	60.500.000	107.000.000	153.000.000	
128 Formação de Recursos Humanos	1.284.216.086	65.032.018	75.259.371	
131 Comunicação Social	27.000.000	27.000.000	31.000.000	
212 Cooperação Internacional	28.469.000	33.468.050		
272 Previdência do Regime Estatutário	7.820.159.813	7.747.804.387	8.011.258.829	
274 Previdência Especial			26.208	
301 Atenção Básica	375.745.542	369.291.830	428.810.598	
302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial	3.297.204.021	194.930.030	3.852.800.964	
303 Suporte Profilático e Terapêutico	1.000.000	2.600.000	2.000.000	
306 Alimentação e Nutrição	3.882.538.381	4.142.092.341	4.426.889.313	
331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador	140.744.087	141.834.000	146.295.328	
363 Ensino Profissional	5.926.619.774	4.822.510.692	8.388.340.306	
364 Ensino Superior	20.728.763.749	9.516.534.611	22.452.751.460	
365 Educação Infantil	993.606.186	2.108.897.040	2.459.434.854	
366 Educação de Jovens e Adultos	958.351.144	1.099.100.000	921.150.000	
368 Educação Básica		6.713.773.916	7.859.634.262	
571 Desenvolvimento Científico	172.616.770	207.691.478		
572 Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia			5.000.000	
573 Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	157.605.730	183.801.208	187.219.987	
843 Serviço da Dívida Interna	5.377.775	1.504.228	1.504.228	
844 Serviço da Dívida Externa	2.026.315	424.951	137.041	
846 Outros Encargos Especiais	277.618.414	261.867.422	1.255.015.449	
847 Transferências para a Educação Básica	14.639.992.684	13.513.531.540	14.153.119.372	
Unidade				
26101 Ministério da Educação	2.406.037.529	2.911.595.938	2.553.534.465	
26104 Instituto Nacional de Educação de Surdos	85.498.922	89.808.169	115.694.837	
26105 Instituto Benjamin Constant	57.365.798	61.086.790	60.487.502	
26201 Colégio Pedro II	365.880.922	387.399.598	386.814.012	
26230 Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco	96.248.123	76.062.082	102.615.719	
26231 Universidade Federal de Alagoas	462.441.102	447.926.956	474.410.301	
26232 Universidade Federal da Bahia	956.737.309	899.002.616	928.120.322	
26233 Universidade Federal do Ceará	934.758.600	974.023.138	1.005.984.852	
26234 Universidade Federal do Espírito Santo	576.134.534	568.083.127	561.820.481	

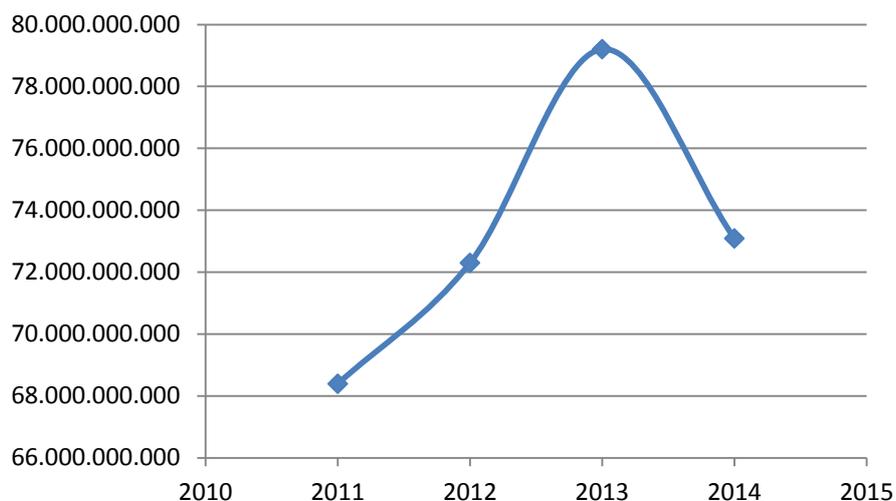
26235	Universidade Federal de Goiás	708.924.056	693.757.948	736.595.004	
26236	Universidade Federal Fluminense	1.268.719.317	1.159.194.614	1.193.609.119	
26237	Universidade Federal de Juiz de Fora	594.573.243	507.349.539	567.658.763	
26238	Universidade Federal de Minas Gerais	1.156.963.686	1.245.362.295	1.287.501.436	
26239	Universidade Federal do Pará	824.619.368	812.813.578	850.341.888	
26240	Universidade Federal da Paraíba	892.104.748	899.343.758	944.146.471	
26241	Universidade Federal do Paraná	922.625.685	907.759.879	979.372.065	
26242	Universidade Federal de Pernambuco	889.545.459	904.144.179	918.211.267	
26243	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	906.432.520	888.722.103	953.323.684	
26244	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	1.140.353.544	1.126.127.068	1.196.093.384	
26245	Universidade Federal do Rio de Janeiro	2.052.447.486	2.020.948.910	2.103.763.848	
26246	Universidade Federal de Santa Catarina	924.460.310	883.956.648	941.828.218	
26247	Universidade Federal de Santa Maria	649.464.557	669.310.961	702.572.375	
26248	Universidade Federal Rural de Pernambuco	343.680.214	323.274.935	390.899.093	
26249	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	402.907.961	384.255.819	402.383.625	
26250	Fundação Universidade Federal de Roraima	113.777.473	106.774.775	118.719.447	
26251	Fundação Universidade Federal do Tocantins	168.547.889	155.753.501	170.421.709	
26252	Universidade Federal de Campina Grande	376.758.395	379.302.802	403.335.009	
26253	Universidade Federal Rural da Amazônia	125.593.231	131.538.002	163.018.693	
26254	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	172.649.166	166.690.293	184.779.934	
26255	Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuri	183.703.238	119.084.722	178.708.971	
26256	Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca	181.194.988	201.026.409	209.011.999	
26257	Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais	237.615.212	226.342.830	248.611.021	
26258	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	453.099.749	402.114.599	468.998.923	
26260	Universidade Federal de Alfenas	102.958.813	100.290.391	124.108.039	
26261	Universidade Federal de Itajubá	142.773.689	127.615.966	144.968.709	
26262	Universidade Federal de São Paulo	809.577.412	444.659.683	624.258.883	
26263	Universidade Federal de Lavras	218.624.225	189.058.147	203.825.165	
26264	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	131.323.671	136.328.162	183.969.961	
26266	Fundação Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA	176.850.588	148.361.956	163.353.908	
26267	Universidade Federal da Integração Latino Americana	107.837.557	130.613.541	101.684.813	
26268	Fundação Universidade Federal de Rondônia	147.574.003	151.792.665	163.423.190	
26269	Fundação Universidade do Rio de Janeiro	254.186.019	240.748.984	249.277.570	
26270	Fundação Universidade do Amazonas	393.726.440	357.670.774	409.943.485	
26271	Fundação Universidade de Brasília	1.333.157.748	1.298.495.466	1.272.473.010	

26272 Fundação Universidade Federal do Maranhão	450.724.800	403.015.810	464.385.661	
26273 Fundação Universidade Federal do Rio Grande - RS	347.967.262	328.060.295	314.038.009	
26274 Universidade Federal de Uberlândia	609.259.459	566.666.999	620.825.476	
26275 Fundação Universidade Federal do Acre	199.700.601	191.345.839	199.866.501	
26276 Fundação Universidade Federal de Mato Grosso	497.221.116	465.204.726	520.981.431	
26277 Fundação Universidade Federal de Ouro Preto	264.523.653	244.081.721	260.596.419	
26278 Fundação Universidade Federal de Pelotas	419.898.816	413.218.414	426.802.004	
26279 Fundação Universidade Federal do Piauí	456.757.146	425.013.946	475.502.341	
26280 Fundação Universidade Federal de São Carlos	357.812.355	333.144.132	369.225.614	
26281 Fundação Universidade Federal de Sergipe	403.143.945	332.183.048	372.211.687	
26282 Fundação Universidade Federal de Viçosa	539.476.956	538.594.742	549.856.184	
26283 Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	393.262.768	370.552.116	390.082.014	
26284 Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	80.382.198	69.487.355	78.105.021	
26285 Fundação Universidade Federal de São João Del Rei	210.040.453	155.442.807	177.188.280	
26286 Fundação Universidade Federal do Amapá	78.698.351	77.406.320	90.897.341	
26290 Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	568.167.247	765.698.972	876.817.511	
26291 Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES	3.035.846.180	3.506.642.351	4.241.638.588	
26292 Fundação Joaquim Nabuco	108.188.828	106.376.351	105.939.273	
26294 Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA	511.667.484	493.862.786	608.164.679	
26298 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	23.601.667.593	27.368.351.120	30.264.728.904	
26350 Fundação Universidade Federal da Grande Dourados	102.668.351	121.938.509	116.507.845	
26351 Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	131.527.779	118.887.946	170.338.534	
26352 Fundação Universidade Federal do ABC	211.554.076	222.434.706	217.394.578	
26358 Hospital Universitário Prof. Alberto Antunes	77.567.288	77.707.060	78.553.568	
26359 Complexo Hospitalar e de Saúde da Universidade Federal da Bahia	160.541.709	127.761.599	121.973.210	
26362 Hospital Universitário Valter Cantídio	99.392.974	94.051.094	102.071.818	
26363 Maternidade Assis Chateaubrian	55.381.455	51.302.563	55.441.688	
26364 Hospital Universitário Cassiano Antônio Moraes	85.604.123	79.657.584	89.275.057	
26365 Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás	107.946.551	92.175.628	92.371.394	
26366 Hospital Universitário Antonio Pedro	174.605.605	177.423.405	166.791.155	
26367 Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora	59.123.042	80.113.751	64.053.977	
26368 Hospital Universitário da Universidade Federal de Minas Gerais	198.658.348	207.530.598	214.478.888	
26369 Hospital Universitário João de Barros Barreto	63.210.274	62.189.595	64.875.456	

26370 Hospital Universitário Betina Ferro Souza	10.792.619	10.686.354	9.661.281	
26371 Hospital Universitário Lauro Wanderley	144.754.869	141.012.040	138.208.483	
26372 Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná	182.522.871	189.515.925	183.237.463	
26373 Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco	166.954.153	156.848.897	171.739.817	
26374 Complexo Hospitalar e de Saúde da Universidade Federal do Rio Grande do Norte	122.765.254	122.613.129	118.883.754	
26378 Complexo Hospitalar e de Saúde da Universidade Federal do Rio de Janeiro	407.646.631	390.794.302	378.185.874	
26385 Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados	55.323.572	39.237.727	74.138.810	
26386 Hospital Universitário Polydoro Ernani de São Thiago	134.794.538	133.276.230	140.529.144	
26387 Hospital Universitário da Universidade Federal de Santa Maria	129.836.557	135.731.513	130.263.486	
26388 Hospital Universitário Alcides Carneiro	50.128.086	52.558.976	48.032.090	
26389 Hospital Universitário da Universidade Federal do Triângulo Mineiro	113.807.592	109.153.299	108.216.143	
26391 Hospital Universitário Gaffree e Guinle	56.111.915	54.104.866	56.951.801	
26392 Hospital Getúlio Vargas	60.329.906	79.896.136	70.065.575	
26393 Hospital Universitário de Brasília	68.214.544	67.656.077	66.412.668	
26394 Hospital Universitário da Fundação Universidade do Maranhão	69.463.515	66.910.638	69.275.808	
26395 Hospital Universitário Miguel Riet Junior	47.095.217	45.819.951	47.869.749	
26396 Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia	184.390.000	203.865.076	198.887.436	
26397 Hospital Júlio Muller	66.215.564	65.636.658	63.924.110	
26398 Hospital das Clínicas da Fundação Universidade Federal de Pelotas	34.307.926	54.420.848	44.409.898	
26399 Hospital Universitário da Fundação Universidade Federal do Piauí	17.501.253	7.337.709	7.514.953	
26400 Hospital Universitário da Fundação Universidade Federal de Sergipe	41.762.262	40.430.427	39.149.052	
26401 Hospital Universitário Maria Pedrossian	84.936.777	85.322.507	83.238.049	
26402 Instituto Federal de Alagoas	170.399.899	174.201.760	194.706.331	
26403 Instituto Federal do Amazonas	162.697.941	161.107.285	198.214.831	
26404 Instituto Federal Baiano	107.787.925	150.104.686	139.319.916	
26405 Instituto Federal do Ceará	254.708.069	275.382.503	303.515.886	
26406 Instituto Federal do Espírito Santo	299.194.057	257.675.256	313.732.651	
26407 Instituto Federal Goiano	103.785.868	116.192.408	131.929.082	
26408 Instituto Federal do Maranhão	260.742.074	243.598.983	276.508.133	
26409 Instituto Federal de Minas Gerais	148.819.107	162.674.311	194.278.568	
26410 Instituto Federal do Norte de Minas Gerais	89.038.039	90.122.237	104.170.917	
26411 Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais	118.317.096	138.919.052	144.321.265	
26412 Instituto Federal do Sul de Minas Gerais	102.248.220	114.006.657	135.188.284	
26413 Instituto Federal do Triangulo Mineiro	88.825.152	88.839.391	102.524.399	
26414 Instituto Federal do Mato Grosso	175.184.521	164.046.565	190.941.289	

26415 Instituto Federal do Mato Grosso do Sul	51.543.564	46.819.449	64.595.188	
26416 Instituto Federal do Pará	197.908.013	202.412.188	232.886.790	
26417 Instituto Federal da Paraíba	202.999.384	205.954.430	237.081.776	
26418 Instituto Federal de Pernambuco	237.289.816	257.679.037	241.473.905	
26419 Instituto Federal do Rio Grande do Sul	164.470.584	157.388.127	188.235.760	
26420 Instituto Federal Farroupilha	101.023.907	100.841.124	118.688.639	
26421 Instituto Federal de Rondônia	62.340.380	62.757.566	75.665.755	
26422 Instituto Federal Catarinense	115.212.272	124.734.774	149.194.405	
26423 Instituto Federal de Sergipe	127.445.954	126.156.792	138.367.771	
26424 Instituto Federal do Tocantins	86.107.965	89.235.685	108.138.449	
26425 Instituto Federal do Acre	36.730.156	31.633.727	41.123.384	
26426 Instituto Federal do Amapá	28.089.229	24.894.495	34.926.150	
26427 Instituto Federal da Bahia	243.691.462	237.017.099	282.889.364	
26428 Instituto Federal de Brasília	125.892.334	117.512.788	116.928.414	
26429 Instituto Federal de Goiás	165.448.979	167.039.045	186.983.646	
26430 Instituto Federal do Sertão Pernambucano	65.487.220	66.451.820	85.670.258	
26431 Instituto Federal do Piauí	155.929.755	155.421.741	186.267.477	
26432 Instituto Federal do Paraná	130.660.932	133.579.645	157.522.890	
26433 Instituto Federal do Rio de Janeiro	178.607.720	183.118.441	197.124.953	
26434 Instituto Federal Fluminense	172.842.363	165.825.524	198.268.802	
26435 Instituto Federal do Rio Grande do Norte	256.926.480	228.749.149	254.393.007	
26436 Instituto Federal Sul-rio-grandense	186.680.265	191.222.408	215.105.472	
26437 Instituto Federal de Roraima	60.043.879	58.244.484	72.040.402	
26438 Instituto Federal de Santa Catarina	223.347.760	219.136.335	239.170.959	
26439 Instituto Federal de São Paulo	259.516.839	246.261.765	289.402.021	
26440 Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS	152.132.632	118.209.657	165.495.408	
26441 Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA	94.565.526	86.868.551	91.770.439	
26442 Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	61.158.013	68.584.232	91.138.401	
26443 Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A. - EBSERH			795.905.087	
26444 Hospital e Maternidade Victor Ferreira do Amaral		5.542.896	8.164.411	
26445 Hospital Universitário da UNIFESP		302.390.720	151.814.140	

Fonte: Elaborado pela Autora

Gráfico 3 – Evolução Despesas Ministério da Educação

Fonte: SIAFI (2013)

Ao se executar a análise horizontal dos valores constantes na Tabela 1 dos anos 2011, 2012 e 2013, chega-se às seguintes médias:

Tabela 2 – Análise Horizontal dos PLO's

	2011	2012	2013	Média	2014 PROJETADO	Arredondamento	Diferença
Programa	68.388.140.257	72.294.482.277	79.201.235.795		73.084.291.303		26.800.000.000 - 22.900.000.000 = 3.900.000.000
2030 Educação Básica		37,01%	36,32%	36,67%	26.798.570.450	26.800.000.000	
2109 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação		30,59%	29,63%	30,11%	22.004.977.247		
Função							
12 Educação	88,15%	88,86%	88,30%	88,44%	64.632.698.141		
Subfunção							
365 Educação Infantil	1,45%	2,92%	3,11%	2,49%	1.821.086.060	22.900.000.000	
368 Educação Básica		9,29%	9,92%	9,61%	7.019.866.358		
847 Transferências para a Educação Básica	21,41%	18,69%	17,87%	19,32%	14.122.168.417		

Fonte: Elaborado pela Autora

Por meio dessas médias, multiplicou-se o valor da PLO 2014 e chegou-se aos valores apresentados. Sendo assim, estima-se que o Governo Dilma planejou para o exercício de 2014, uma despesa com Educação Básica correspondente a valor entre R\$ 22.900.000.000,00 e R\$ 26.800.000.000,00.

5 CONCLUSÃO

Diante de todo esse panorama apresentado, percebe-se que planejar a educação é importante – tanto que, para isso, vários programas foram disciplinados – no entanto, esse planejamento vai muito além do que é elaborado pelo Poder Legislativo. O orçamento da União deve ser estruturado de forma que haja capacidade de execução e projeção de melhorias para um futuro, principal e especialmente, de longo prazo. Medidas paliativas devem ser extintas e, no lugar destas, medidas executivas de ordem nacional com real foco no objetivo devem ser as regentes do Brasil.

Esse tipo de acontecimento só terá efetiva resposta governamental quando a população lutar por esse direito que, por sua vez, somente aconteceria se a população fosse instruída a ponto de entender o jogo político que acontece por trás de tudo isso. Dinheiro o Brasil tem, falta saber alocá-lo nas questões de maior necessidade e relevância.

THE ACCOUNTING'S VISION ABOUT THE PRIMARY EDUCATION: A SYSTEMATIC TO ELABORATE THE PUBLIC BUDGETS

ABSTRACT

The present work used the analysis method *ex-post facto* – procedure that verifies the relation cause and effect about determined phenomenon occurred yet – to tell about the Brazilian primary education and its impacts on the Brazilian public budget. Tight educational plans jointly to low yield student valuation evidences the subject's urgency for the Brazilian community. All comparison presumes the existence of two distinct parameters, thus, laid hold of performance presented at Finland, due to be a detached Nation because of its education. To elaborate a fundamental systematic of the basic education on the public budget, was used the best vision about any part that compose the Brazilian budget.

Keywords: Budget. Systematic. Education. Brazil.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. **Contabilidade pública: da teoria à prática**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRANDÃO, Gorette. **Audiência destaca educação de alto desempenho da Finlândia**. Brasília, 21 maio 2013. Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/CyroMiranda/detalha_noticias.asp?codigo=114908>. Acesso em: 31 maio 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 04 abr 2013.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: 16 maio 2013.

BRASIL. **Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 11 set. 2013.

BRASIL. **Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, DF: Senado 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=16478&Itemid=1107>. Acesso em: 02 jun. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Processo Orçamentário: Conceitos e Procedimentos**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/curso_gestao_projetos/processo_orcamentario_conceitos_procedimentos.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2013.

BRASIL. Poder Executivo. **Projeto de Lei nº 8.530, 20 de dezembro de 2010**: institui o Plano Nacional de Educação (PNE). Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5826>>. Acesso em: 02 jun. 2013.

CAMARGO, Paulo de. O poder transformador da educação. *Revista Cláudia*. São Paulo, 01 set 2008. Disponível em: <<http://educarparacrescer.abril.com.br/politica-publica/poder-transformador-educacao-307070.shtml>>. Acesso em: 30 maio 2013.

CANETTIERI, Ana Cristina. **A educação na Finlândia e na Suécia e as razões do sucesso na avaliação do PISA**. São Paulo: CADEC, 2007. Disponível em: <<http://www.cadec.com.br/destaques/92-a-educacao-na-finlandia-e-na-suecia-e-as-razoes-do-sucesso-na-avaliacao-do-pisa.html>>. Acesso em: 29 maio 2013.

CORDEIRO NETO, Roberto Santos. **A importância e as vantagens da elaboração do controle orçamentário**. Blumenau: UNIASSELVI, 2010.

CRISTALDO, Heloísa. **Piso salarial dos professores terá reajuste de 7,97% em 2013**. Brasília, 10 jan. 2013. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-01-10/piso-salarial-dos-professores-tera-reajuste-de-797-em-2013>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

EMBAIXADA DA FINLÂNDIA. **Educação e formação**. Brasília, 03 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.finlandia.org.br/public/default.aspx?contentid=124100>>. Acesso em: 01 jun. 2013.

ESTUPIÑÁN, Jorge. **II Curso Intensivo de Programação Orçamentária**. São Paulo: FGV, 1970.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUEDES, Terezinha Aparecida et al. **Estatística descritiva**. Curitiba: UFPR, 2012. Disponível em: <http://www.tecnicodepetroleo.ufpr.br/apostilas/matematica/estatistica_descritiva.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2013.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MORESI, Eduardo. **Metodologia da pesquisa**. Brasília: UCB, 2003. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/metodologia_da_pesquisa.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2013.

NARAYANAN, V.G. Elaborando orçamentos. Cambridge: Harvard ManageMentor, 2009.

OLIVEIRA, Adriana Maria Evaristo Martinez de. Manual de Referências conforme o estilo de Vancouver. Presidente Prudente, 2011. Disponível em:

<<http://www.unoeste.br/site/biblioteca/documentos/Manual-Vancouver.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

PARANÁ. Ministério Público. **Auxílio financeiro a cursos**: projeto de pesquisa aplicada. Curitiba, 2011. Disponível em:

<http://www.ceaf.mp.pr.gov.br/arquivos/File/Auxilio_Financeiro_a_Curso/projeto_pesquisa_aplicada.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2013.

PASSARELLI, João; BOMFIM, Eunir de Amorim. **Orçamento empresarial**: como elaborar e analisar. São Paulo: IOB, 2003.

PIB do País fecha 2012 com crescimento de 0,9%, o menor em 3 anos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 01 mar. 2013. Disponível em:

<<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,pib-do-pais-fecha-2012-com-crescimento-de-09-o-menor-em-3-anos,145637,0.htm>>. Acesso em: 29 maio 2013.

PROGRAMME FOR INTERNATIONAL STUDENT ASSESSMENT (PISA). **PISA 2009**: Results: Executive Summary. Paris: OECD, 2010. Disponível em:

<<http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/46619703.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2013.

PODOLSKI, W. J. Huitt Yardley. **Controle orçamentário**: metodologia e técnica. São Paulo: ERA, 1964.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD).

Relatório do desenvolvimento humano 2013. Nova Iorque, 2013. Disponível em:

<<http://hdr.undp.org/en/media/HDR2013%20Report%20Portuguese.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2013.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: Prisma, 1997.

SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO FEDERAL (SIAFI). **Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/demonstrativos.asp>>. Acesso em: 18 maio 2013.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SOBRAL, Lilian. Como os países mais desenvolvidos cuidam da educação. *Exame.com*. São Paulo, 25 mar 2013. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/como-os-paises-mais-desenvolvidos-cuidam-da-educacao#2>>. Acesso em: 30 jun 2013.

WELSCH, Glenn A. Orçamento Empresarial: Planejamento e Controle do Lucro. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.