



6º RELATÓRIO BIMESTRAL

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC)

Consolidado do Exercício de 2020

ABREVIATURAS E SIGLAS

Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
DPOF	Decreto de Programação Orçamentária e Financeira
Ebserh	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
ENCCEJA	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FIES	Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
JOF	Junta Orçamentária do Governo Federal
LOA	Lei Orçamentária Anual
ME	Ministério da Economia
MEC	Ministério da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PLN	Projetos de Lei do Congresso Nacional
RAP	Restos a Pagar
RARDP	Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias
Revalida	Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	4
QUADRO-RESUMO	5
INTRODUÇÃO.....	7
AVALIAÇÃO DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS E LIMITES.....	9
 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	15
ESPECIAL: COVID-19	26
CONCLUSÃO	30

APRESENTAÇÃO

SOBRE O TODOS PELA EDUCAÇÃO

O Todos Pela Educação é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, plural e supra-partidária, fundada em 2006. Com uma atuação independente e sem receber recursos públicos, nosso foco é contribuir para melhorar a Educação Básica no Brasil. Para isso, desenvolvemos ações visando ampliar o senso de urgência para a necessidade de mudanças na Educação, produzimos conhecimento com o objetivo de apoiar a tomada de decisão das diferentes esferas do poder público e articulamos junto aos principais atores para efetivar as medidas que podem impactar os rumos da Educação. Além disso, monitoramos crítica e continuamente os indicadores e as políticas educacionais do País.

SOBRE ESTE RELATÓRIO BIMESTRAL

Este relatório tem o objetivo de compreender os fatores que impactam a disponibilidade de recursos e a execução orçamentária do Ministério da Educação (MEC), com o foco na Educação Básica. Para tanto, com base em publicações bimestrais do Ministério da Economia - mesma periodicidade deste relatório -, são destacadas as variações da dotação atualizada, as taxas de empenho e pagamento do MEC, gastos com Restos a Pagar e análises quantitativas e qualitativas acerca da execução de recursos públicos, com destaque para alguns programas e políticas específicas. As análises desta edição incluem ilustrações da distribuição das despesas com Educação Básica por ente federativo, sob a luz dos cortes orçamentários do MEC, enviados pelo Governo e aprovados pelo Congresso, além das ações realizadas pelo MEC no enfrentamento da pandemia da Covid-19.

EXPEDIENTE

COORDENAÇÃO

Lucas Hoogerbrugge

Líder de Relações Governamentais

APOIO TÉCNICO

Manuela Pereira

Coordenadora de Produção Técnica e Legislativa

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Priscilla Cabral

Líder de Comunicação e Mobilização

AUTORIA E REDAÇÃO

Felipe Poyares

Coordenador de Relações Governamentais - Legislativo

CONSULTORIA TÉCNICA

Marcos Mognatti

Contador e Especialista em Orçamento Público pelo ISC/TCU

Carolina Fernandes

Gerente de Mobilização Estratégica

DIAGRAMAÇÃO

Daniela Jardim & Rene Bueno

Designers gráficos e diagramadores

REVISÃO EXTERNA

Paula Bosi

Revisora e jornalista

1.

QUADRO-RESUMO

1

O MEC encerrou o exercício de 2020 com a menor dotação desde 2011, R\$ 143,3 bilhões.

2

A Educação Básica encerrou o ano com o menor orçamento e a menor execução da década. A etapa fechou 2020 com R\$ 42,8 bilhões de dotação, 10,2% menor em comparação com 2019, e R\$ 32,5 bilhões em despesas pagas.

3

Após 12 meses, o FNDE consumiu apenas 63% do seu limite de empenho e 77% do limite de pagamento. Números são reflexo da baixa execução e reforçam os problemas de gestão.

4

As despesas discricionárias com Educação Básica têm a menor taxa de pagamento entre as demais etapas (47%). A dotação das emendas parlamentares para a Educação Básica acumulou redução de 40% em 2020.

5

81% das despesas obrigatórias para a Educação Básica foram executadas, frente a 86% em 2019.

6

São Paulo e Pará receberam os maiores montantes de transferências obrigatórias. O Estado paulista recebeu os maiores valores de PDDE, PNAE e Salário-Educação. Já o Pará, a maior complementação da União ao Fundeb (R\$ 3,6 bilhões).

7

O FNDE teve redução em seu orçamento na casa dos 6%, acumulando perda de R\$ 1,9 bilhão em 2020.

8

Em ação de combate aos efeitos da Covid-19, o MEC remanejou R\$ 672,7 milhões do PDDE para transferir diretamente às escolas. Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Bahia foram os Estados que mais receberam recursos.

9

1,1% dos recursos extras para a realização do Enem - a partir da Medida Provisória nº 1.001 - foram pagos em 2020. Na abertura de 2021, o MEC inscreveu R\$ 143,5 milhões em Restos a Pagar (RAPs), dos quais R\$ 50,8 milhões já foram pagos até janeiro de 2021.

10

Para além dos recursos da MP 1.001, o MEC inscreveu R\$ 577,2 milhões da ação original destinada à realização do Enem em RAP.

11

Mais de R\$ 1,4 bilhão em recursos para infraestrutura para a Educação Básica também foram inscritos em RAP 2021.

2.

INTRODUÇÃO

O Brasil encerrou 2020 com mais de 194.949 mortes causadas pela pandemia da Covid-19 - um número assustador e que, na data de publicação deste relatório, já terá ultrapassado os 240 mil. Apesar das boas notícias trazidas pela efetividade das vacinas mundo afora, a disputa por insumos para produzi-las, as burocracias internas para suas aprovações e toda logística necessária para a vacinação em massa ainda nos mantêm distantes de dias melhores. Em paralelo, milhões de alunos permanecem fora da escola desde março de 2020, e são raras as redes de ensino que estão preparadas ou mesmo no caminho para uma abertura segura.

Em meio às inúmeras confusões, polêmicas, ausências e troca de ministros e membros do alto escalão, conforme apontado nas edições anteriores, o Ministério da Educação (MEC) concluiu um dos anos mais difíceis da história do País com o menor orçamento (dotação) e a pior execução orçamentária da década para as despesas com Educação Básica. No longínquo 2010, e em todos os anos subsequentes, o MEC transferiu e executou mais recursos do que em 2020. O apoio técnico e financeiro para o combate à pandemia se mostrou insuficiente ao longo do ano e, somado aos cortes no orçamento da pasta, demonstra de forma transparente a falta de priorização da Educação Básica para a atual gestão.

Ainda sofrendo as consequências da baixa execução em 2019, o FNDE inicia o exercício de 2021 reinscrevendo despesas discricionárias de 2019 para serem pagas em 2021 (R\$ 1,7 bilhão) em montante superior ao total discricionário gasto para a Educação Básica em 2020 (R\$ 1,5 bilhão). É urgente que a pasta como um todo ajuste sua execução orçamentária para não sofrer, novamente, cortes durante o ano em virtude de baixa execução ou ausência dela. Ainda que seja previsto e permitido, o pagamento de Restos a Pagar deve estar em equilíbrio com o pagamento das despesas aprovadas para o exercício; do contrário, seguiremos presenciando carregamentos sucessivos de despesas de um ano para o outro por falta de espaço financeiro para a sua quitação.

O saldo do contexto da pandemia e da execução orçamentária do MEC é muito negativo, não restam dúvidas, mas também há o que comemorar em matéria de financiamento da Educação. Depois de muita espera, o Congresso Nacional aprovou, em agosto, a Emenda Constitucional nº 108, que tornou o Fundeb¹ permanente. Na sequência, em dezembro, aprovou a Lei

¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

nº 14.113/2020, que regulamenta o seu funcionamento e define os critérios para distribuição dos recursos no País. Falta, ainda em 2021, a atualização de pontos específicos da lei regulamentadora que serão essenciais para uma distribuição mais equitativa e que combata as desigualdades de frente.

Em paralelo ao Fundeb, é urgente que o Congresso se debruce sobre os projetos de lei complementar que instituem o Sistema Nacional de Educação, com o qual teríamos muito mais chances de enfrentar os efeitos da pandemia de forma articulada e com um olhar nacional. Para tanto, é crucial que as comissões permanentes sejam instaladas no Congresso, em especial, as Comissões de Educação da Câmara e do Senado. Por fim, precisamos aprovar o orçamento de 2021 o quanto antes, recompondo as perdas previstas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) enviado pelo Executivo.

O último Relatório Bimestral de Execução Orçamentária do MEC para o exercício de 2020 inova ao incluir mapas que ilustram a distribuição das despesas com Educação Básica País afora. A última edição também destaca os gastos para a realização do Enem 2020, cujas provas foram aplicadas em 2021 em virtude da pandemia, e os gastos destinados às redes de ensino ao combate à pandemia, transferidos no final do ano por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Esta edição segue a mesma divisão das anteriores, com exceção ao “Cenário de Receitas e Créditos”, uma vez que não há publicação do RARDP² após o 6º bimestre³. Após esta introdução, inicia-se a avaliação da disponibilidade de recursos e o uso dos limites orçamentário e financeiro do Ministério da Educação. A seção seguinte trata da execução orçamentária da pasta, subdividida entre despesas discricionárias, obrigatórias e emendas parlamentares. Por fim, o documento inclui a atualização dos gastos associados à pandemia de Covid-19, tema central da política educacional em 2020.

2 Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP).

3 O cumprimento das metas de Resultado Primário será avaliado apenas ao final de fevereiro por meio da publicação do “Relatório de Avaliação de Cumprimento das Metas Fiscais”, conforme o § 4º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.

AVALIAÇÃO DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS E LIMITES

Após a consolidação dos dados referentes ao exercício financeiro de 2020, é possível realizar uma análise completa dos remanejamentos e cancelamentos realizados ao longo do ano passado. A pasta concluiu o exercício de 2020 com dotação de R\$ 143,3 bilhões, o menor valor desde 2011. No período entre o 1º e o 6º bimestres, o orçamento total do MEC cresceu 1%, impulsionado, principalmente, pelo aumento da dotação com o Ensino Superior (demonstrado, na tabela 1, como “Demais Unidades Orçamentárias”).

A queda de **9%** da dotação, em 2020, entre os órgãos que reúnem recursos da Educação Básica deve ser analisada com ressalvas devido ao impacto da reserva de contingência, alocada no “MEC Direta”. Por outro lado, a redução de recursos no FNDE (**-6%**) é digna de destaque negativo. A autarquia sofreu cancelamentos sistemáticos ao longo do exercício, acumulando perda de R\$ 1,9 bilhão. A maior redução ocorreu após a aprovação do PLN 30, em dezembro de 2020, que retirou R\$ 1,1 bilhão do orçamento para a Educação Básica, afetando diretamente o órgão.

Tabela 1.

Variação da Dotação Atualizada(*) do MEC

Em R\$ milhões

Órgãos	Dotação Atualizada 2020						Diferença R\$	Diferença %
	1º Bi	2º Bi	3º Bi	4º Bi	5º Bi	6º Bi	(6º Bim - 1º Bim)	(6º Bim / 1º Bim)
1. MEC Direta	4.905	4.767	4.566	4.501	4.249	2.405	-2.500	-51%
2. INEP	1.193	1.193	1.194	1.244	1.423	1.408	215	18%
3. CAPES	3.077	3.077	3.468	3.528	3.531	3.547	471	15%
4. FNDE	30.143	29.403	29.396	29.249	29.258	28.287	-1.856	-6%
Subtotal	39.317	38.440	38.624	38.521	38.460	35.647	-3.670	-9%

Tabela 1. Continuação

Órgãos	Dotação Atualizada 2020						Diferença R\$	Diferença %
	1º Bi	2º Bi	3º Bi	4º Bi	5º Bi	6º Bi	(6º Bim – 1º Bim)	(6º Bim / 1º Bim)
5. Demais Unidades Orçamentárias	102.785	103.226	104.264	104.315	105.054	107.611	4.826	5%
Total Geral	142.103	141.666	142.888	142.837	143.514	143.258	1.156	1%

Fonte: SIAFI (Tesouro Nacional).

(*) LOA +/- Remanejamentos (créditos adicionais), já consideradas as dotações condicionadas à Regra de Ouro, as quais, no 3º bimestre, foram aprovadas e incorporadas ao orçamento efetivo do MEC.

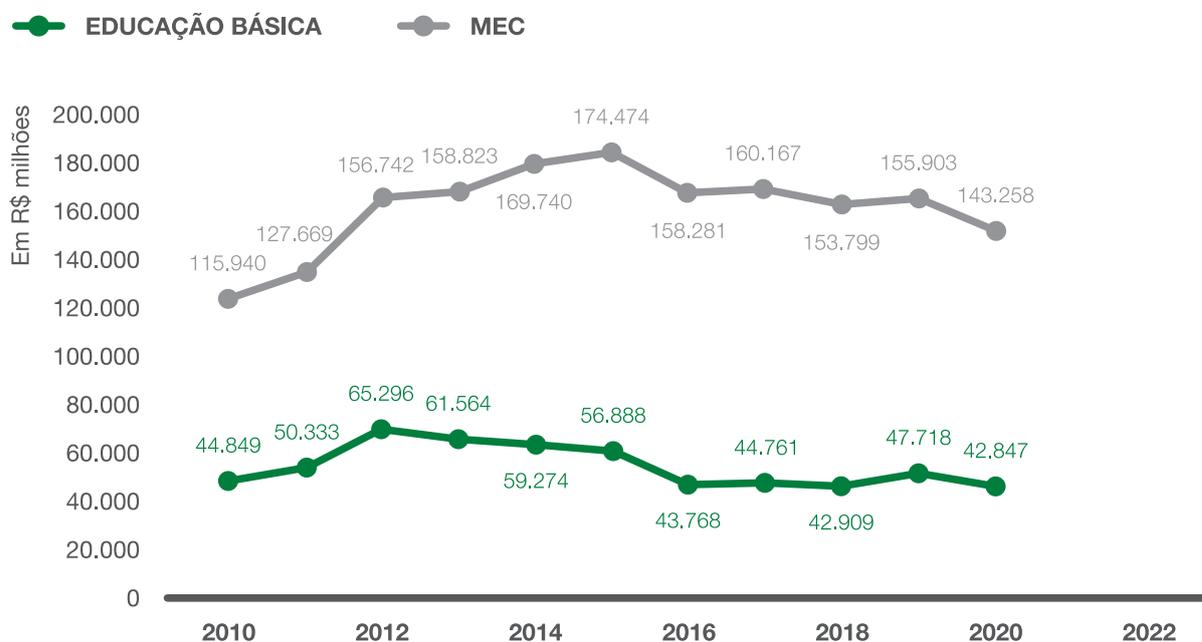
Um dos possíveis motivos para o saldo negativo na Educação Básica foi a ausência de créditos extraordinários destinados especificamente para as redes de ensino enfrentarem os efeitos da pandemia. O que houve foi um remanejamento dentro do próprio MEC para destinar tais recursos, diferentemente do que ocorreu com o Ensino Superior, que recebeu créditos em seu favor ao longo do ano e acumulou crescimento de **5%** - que inclui Universidades e Hospitais Universitários, que desempenham papel crucial durante a pandemia.

O gráfico 1 apresenta o histórico, entre os exercícios de 2010 a 2020, das dotações do MEC (linha superior, em cinza) e das despesas com a Educação Básica (linha inferior verde). Os valores foram corrigidos pelo IPCA e correspondem à dotação apurada ao término do último bimestre de cada ano. Como mencionado anteriormente e ilustrado no gráfico, o MEC concluiu o exercício de 2020 com a menor dotação desde 2011, com R\$ 143,3 bilhões. À época, nove anos atrás, o ministério fechou o ano com R\$ 127,7 bilhões de dotação. De 2012 em diante, a pasta viu seu orçamento crescer e atingir o maior valor da série histórica em 2015 (R\$ 174,5 bilhões).

Diante de forte embate político em virtude do *impeachment* de Dilma Rousseff, o exercício de 2016 se encerrou com queda de 9,6%, em comparação com o fechamento de 2015. Já em patamar inferior, o orçamento teve oscilações entre 2017 e 2019 (+1,1%; -4,0%; +1,3%). Em 2020, em meio a polêmicas, ineficiências e uma pandemia, o MEC concluiu o exercício com queda de 8,1% em relação ao ano anterior.

Gráfico 1.

Histórico de Orçamento do MEC e despesas com Educação Básica - Valores de 2020 (IPCA)



Fonte: SIAFI (Tesouro Nacional)

Ao analisar a variação na dotação de despesas com Educação Básica ao término dos exercícios (linha verde), destacam-se alguns pontos de atenção. **O ano de 2020 se encerrou com o menor orçamento da década para a etapa, atingindo R\$ 42,8 bilhões, 10,2% menor em comparação com 2019.** Em plena pandemia, com milhões de alunos sem poder frequentar as escolas e diante da queda expressiva das receitas vinculadas à Educação, o MEC se mostrou ausente e incapaz de exercer sua função de apoio técnico e financeiro às redes de ensino. A seguir, serão apresentados os dados de execução de tais despesas, que também amargam os piores resultados da década.

Ao longo do exercício de 2020, a sequência de relatórios publicados apresentou os limites de empenho e pagamento para o MEC e o FNDE – separadamente, em cumprimento à LDO 2020⁴. Os limites foram alterados em novembro⁵ e estão dispostos na tabela 2. Por diversas vezes, chamou-se a atenção para o alto comprometimento do limite de pagamento com Restos a Pagar (RAPs) no FNDE, órgão que concentra 64% das despesas com Educação Básica. A prática foi

⁴ A autarquia foi equiparada orçamentariamente ao MEC, de forma que os seus limites e contingenciamentos são aplicados de forma independente pela gestão do FNDE.

⁵ Decreto nº 10.556, de 27/11/2020.

resultado de uma baixa execução dos gastos discricionários da etapa em 2019 (39%, ao final do exercício), fazendo com que parte das despesas fossem carregadas para 2020.

A autarquia concluiu o ano utilizando **77%** do seu limite de pagamento (limite financeiro), atingindo R\$ 3,5 bilhões. Desse total, **57%** foi consumido por RAP de anos anteriores, reduzindo o espaço financeiro para o pagamento das despesas planejadas e aprovadas para 2020. Ademais, o FNDE utilizou apenas **63%** do limite de empenho, ou seja, empenhou (primeira fase da execução) apenas R\$ 2,5 bilhões dos R\$ 4,4 bilhões possíveis. Cabe destacar que os limites e valores apresentados não consideram os empenhos e pagamentos dos recursos provenientes dos créditos extraordinários para o combate à Covid-19.

O consumo do limite de empenho pelo FNDE é extremamente baixo para o período de 12 meses e evidencia a falta de capacidade técnica e vontade política dentro do ministério para executar o orçamento aprovado para 2020. A discrepância entre o consumo dos limites do FNDE (**63%** x **77%**) é um reflexo do pagamento excessivo de RAP. Inicialmente, seria possível dizer que de nada adiantaria à autarquia empenhar a totalidade das despesas aprovadas para 2020, uma vez que não haveria espaço financeiro para o seu pagamento. Entretanto, o FNDE finalizou o exercício com uma sobra considerável em ambos os limites, o que só reforça os graves problemas gerenciais na pasta.

Tabela 2.

Limites de Empenhos e Pagamentos x Realizados no Acumulado Despesas Discricionárias (exclusive emendas)

Em R\$ milhões

Órgãos	Limites até dezembro/2020 (*)		Realizado até 6º Bimestre/2020							
	Emp.	Pag.	Empenhos		Pagamentos					
					Total		LOA 2020		RAP	
	R\$ Mi	R\$ Mi	R\$ Mi	%/ Limite	R\$ Mi	%/ Limite	R\$ Mi	%/ Limite	R\$ Mi	%/ Limite
26000 – MEC	15.339	15.445	14.902	97%	13.689	89%	10.332	75%	3.357	25%
26298 – FNDE	3.887	4.468	2.456	63%	3.447	77%	1.499	43%	1.948	57%
Total Geral	19.226	19.912	17.358	90%	17.135	86%	11.831	69%	5.304	31%

Fonte: DPOF e SIAFI (Tesouro Nacional).

(*) Anexos II, III, IV, V, VI, VI-A e XXIV atualizados pelo Decreto 10.566, de 27 de novembro de 2020.⁶

⁶ Consideradas fontes de recursos conforme os anexos do DPOF.

Na estrutura do MEC (excluído o FNDE), foi utilizado **97%** do limite de empenho e **89%** do limite de pagamento, sendo **25%** com RAP. A proporção entre RAP e despesas da LOA 2020 foi muito mais equilibrada em relação ao FNDE, levando em consideração que o pagamento de despesas de anos anteriores é uma prática permitida, mas deve ser a exceção. O consumo dos limites no MEC também faz com que as críticas ao FNDE se intensifiquem, dada a discrepância entre ambos ao final do exercício.

Podem ser inscritas em RAP as despesas empenhadas, mas não pagas dentro do exercício. Dessa forma, os valores empenhados em 2020 (que consumiram o limite de empenho desse ano) são carregados para o exercício subsequente (2021) e podem ser efetivados, consumindo o limite financeiro do novo exercício. A tabela 3 apresenta as despesas discricionárias inscritas em RAP na abertura do exercício de 2021, informando o ano a que as despesas pertencem, ou seja, quando foram empenhadas.

Tabela 3.

Inscrição de Restos a Pagar(*) - Despesas Discricionárias na Abertura do Exercício de 2021

Em R\$ milhões

Ano do Empenho	Órgão			
	MEC	% / MEC	FNDE	% / FNDE
Anteriores a 2019	390	6%	340	11%
2019	1.059	15%	1.760	57%
2020	5.410	79%	963	31%
Total Geral	6.859	100%	3.063	100%

(*) Exclusive emendas.

Do total passível de inscrição, o MEC incluiu R\$ **6,8** bilhões e o FNDE R\$ **3,0** bilhões para serem efetivados no exercício de 2021. O primeiro é composto majoritariamente por despesas de 2020 (**79%**); já o segundo, por despesas de 2019 que foram reinscritas (**57%**). Do total inscrito na soma dos dois órgãos, R\$ 3,6 bilhões pertencem à Educação Básica (36%). Como base de comparação, na abertura do exercício de 2020, o MEC havia inscrito R\$ 5,7 bilhões e o FNDE R\$ 4,6 bilhões em RAP, ambos com concentração de despesas de 2019 superior a 73%. Do total, 47% pertenciam à Educação Básica.

A tabela 4 apresenta as despesas com Educação Básica inscritas em RAP, na abertura de 2021, de forma desagregada por ação. Nota-se que a tabela não inclui a informação do ano de empenho, apenas os valores por ação, organizados em ordem decrescente por órgão. O FNDE concentra a maior parte dos recursos inscritos da etapa (79%) e reúne as duas principais ações: 20RP - Apoio à Infraestrutura para Educação Básica (39% do total) e 20RQ - Livros e Materiais Didáticos para Educação Básica (27%).

Tabela 4.

Inscrição de Restos a Pagar(*) - Despesas Discricionárias na Abertura do Exercício de 2021 - Educação Básica por Órgão e Ação

Em R\$ milhões

Ações por Órgão	ABERTURA 2021
MEC - Adm. Direta	6
Apoio Capacitação Professores e Profissionais para Ed. Básica (20RJ)	6
INEP	584
Exames e Avaliações da Ed. Básica (20RM)	577
Outras Ações	6
CAPES	70
Bolsas Ed. Básica (0000)	65
Apoio Capacitação Professores e Profissionais para Ed. Básica (20RJ)	5
FNDE	2.887
Apoio Infraestrutura Ed. Básica (20RP)	1.437
Livros e Materiais Didáticos Ed. Básica (20RQ)	985
Apoio Transporte Escolar - Caminho da Escola (0E53)	197
Apoio à implantação de Escolas para Ed. Infantil (12KU)	116
Apoio ao Desenvolvimento Ed. Básica (0509)	114
Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares (12KV)	15
Bolsas Ed. Básica (0000)	10
Outras Ações	12
Demais Órgãos	79
Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica (20RI)	79
Outras Ações	0
Total	3.627

Fonte: SIAFI (Tesouro Nacional).

(*) Exclusive emendas.

Na sequência, vinculado ao Inep, estão as despesas para a realização do Enem, alocadas na ação 20RM - Exames e Avaliações da Educação Básica (16%). Em virtude do adiamento do exame de 2020, em razão da pandemia, as despesas para sua realização também foram carregadas⁷. Como mencionado anteriormente, tais despesas já foram empenhadas dentro do ano a que pertencem e, portanto, para serem efetivadas, precisam ser pagas dentro do exercício de 2021. Caso contrário, no início do exercício seguinte, elas podem ser reinscritas.

⁷ Não incluem os valores provenientes da MP 1.001, que abriu crédito extraordinário em favor do Inep, no valor de R\$ 178,5 milhões. A execução desse montante será analisada na seção “Especial: Covid-19”.

4.

ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA TOTAL

Desta seção em diante, a execução orçamentária do MEC será analisada de diversas formas e a partir de diferentes recortes. Inicialmente, o foco estará na execução total da pasta durante o exercício de 2020, independentemente de órgão ou tipo de despesa. Nas seções subsequentes, as despesas discricionárias (4.1), assim como as emendas e as de caráter obrigatório (4.2), serão analisadas separadamente, dadas as suas peculiaridades na execução.

O MEC fechou o exercício de 2020 com dotação de R\$ 143,3 bilhões, valor ligeiramente inferior aos R\$ 143,5 bilhões apurados no 5º bimestre. Deste total, R\$ 137,7 bilhões foram empenhados (96%) e R\$ 116,6 bilhões foram pagos (81%) dentro do exercício. A diferença entre o orçamento empenhado e pago foi de **R\$ 21,1** bilhões, montante passível de inscrição em RAP, conforme explicado anteriormente.

Tabela 5.

Execução por Agrupamento de Subfunções

Em R\$ milhões e %

Por Agrupamento de Subfunções	Até 5º Bimestre/2020			Até 6º Bimestre/2020				
	Dotação Atual	Empenhado	Pago	Dotação Atual	Empenhado		Pago ⁸	
	R\$	%	%	R\$	R\$	%	R\$	%
EDUCAÇÃO BÁSICA	43.832	88%	60%	42.846	41.694	97%	32.517	76%
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	12.788	88%	65%	13.089	12.875	98%	10.679	82%
EDUCAÇÃO SUPERIOR	44.630	91%	68%	46.249	45.219	98%	39.206	85%
ADMINISTRAÇÃO E ENCARGOS	42.265	85%	63%	41.073	37.901	92%	34.148	83%
Total Geral	143.514	88%	64%	143.258	137.690	96%	116.552	81%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).
Dados de 2019 em valores correntes.

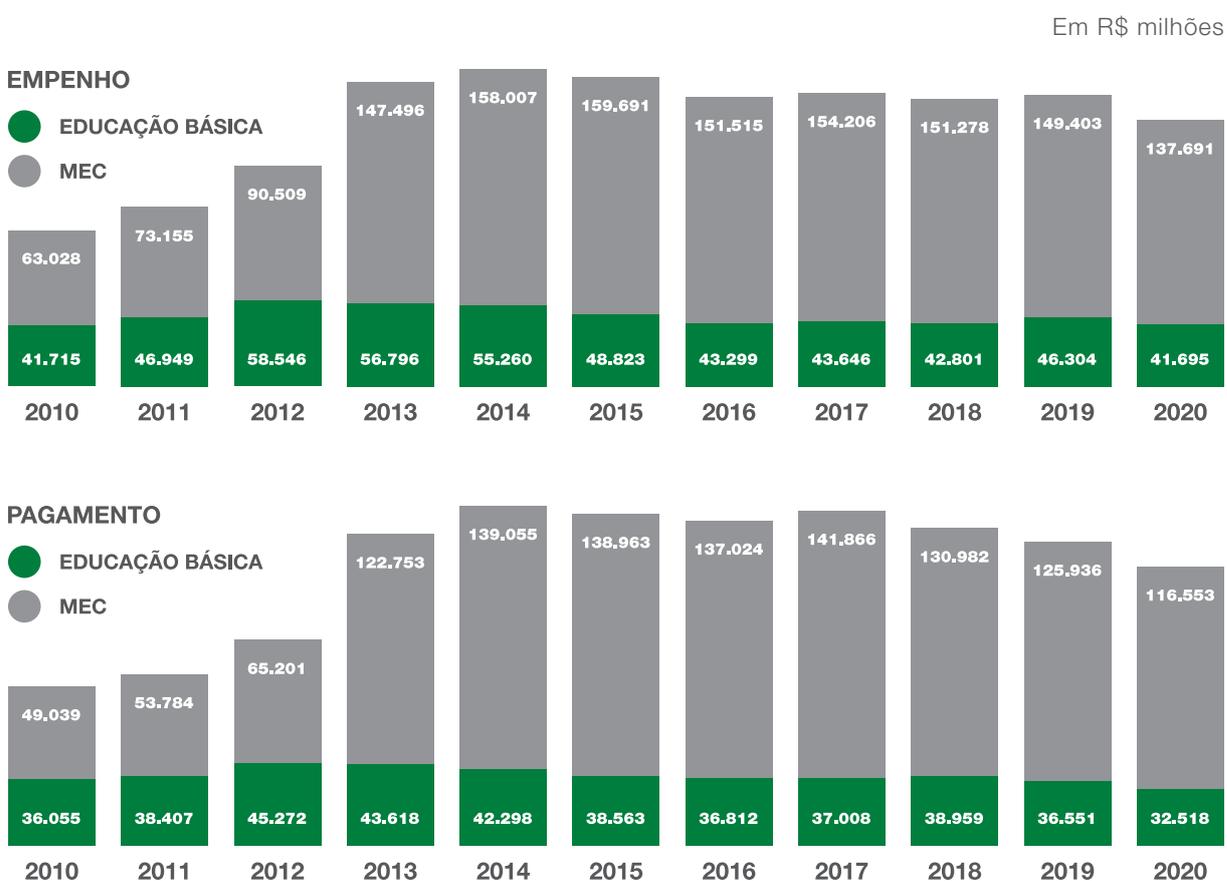
⁸ Desconsidera pagamentos de RAP, pois se trata de um gasto extraorçamentário.

Dando sequência à análise pela ótica das etapas, assim como em outros bimestres, as despesas com Educação Básica apresentaram os menores percentuais de execução, com taxa de pagamento de apenas **76%** para todo o exercício. Também é possível observar o efeito do corte de cerca de **R\$ 1 bilhão** aprovado em dezembro de 2020 nas despesas com Educação Básica. Tal restrição orçamentária coincidiu, ainda, com a suspensão de aulas presenciais, afetando milhões de estudantes pelo País. Comparativamente, nas demais etapas, a taxa de pagamento ultrapassou os 80%, atingindo **85%** para as despesas com Ensino Superior.

Para contextualizar os dados anteriores, o gráfico 2 agrupa e compara o montante empenhado (gráfico superior) e pago (gráfico inferior) entre os exercícios de 2010 a 2020, informando o gasto geral do ministério (em cinza) e com Educação Básica (em verde). Assim como na comparação anterior sobre a dotação ao final desses exercícios, os dados de execução de 2020 estão entre os piores da série histórica. Na execução geral do ministério, em 2020, os valores de empenho e pagamento foram os menores desde 2012, um verdadeiro retrocesso e falta de prioridade com a Educação do País.

Gráfico 2.

Execução orçamentária do MEC e despesas com Educação Básica (2010-2020)



Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

Dados de 2019 e anos anteriores em valores correntes.

Acompanhando os valores da dotação apresentados anteriormente, ao final do exercício de 2020, **a execução das despesas relativas à Educação Básica foi a menor da década**. No longínquo 2010, utilizando valores corrigidos, a pasta pagou R\$ 36 bilhões em despesas com a etapa; ao final de 2020, apenas R\$ 32,5 bilhões foram desembolsados pelo MEC (gráfico inferior, em verde). O montante empenhado na Educação Básica também foi o menor da década, o que deve impactar negativamente na construção dos próximos orçamentos⁹.

Como forma de introduzir as seções seguintes, que incluirão as análises das despesas obrigatórias e discricionárias separadamente, a tabela 6 compara a dotação e a execução do MEC entre o 5º e o 6º bimestres de 2020, de acordo com o resultado primário. Nota-se que o maior percentual está justamente nas despesas que independem da vontade dos gestores, as obrigatórias, das quais **87%** foram pagas. Tais gastos correspondem a 72% do orçamento do MEC (o total não-discricionário atinge 83%, se somarmos as despesas obrigatórias e financeiras).

Ainda que as emendas parlamentares apresentem a menor taxa de pagamento (**24%**), sua execução respeita uma dinâmica própria, portanto, é comum que, ao final do exercício, grande parte das despesas estejam empenhadas, mas não pagas¹⁰. As despesas financeiras também devem ser avaliadas com ressalvas, já que incluem gastos com o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), contribuição para a previdência dos servidores do MEC e reserva de contingência, consumida ao longo do exercício.

Tabela 6.

Execução do MEC por Resultado Primário

Em R\$ milhões

Resultado Primário	5º Bimestre 2020			6º Bimestre 2020				
	Dotação Atualizada	Emp. %	Pago %	Dotação Atualizada	Empenhado	%	Pago	%
Discricionária	20.458	74%	44%	19.971	19.205	96%	12.831	64%
Emenda	4.178	38%	12%	3.248	3.220	99%	764	24%
Obrigatória	102.237	93%	71%	103.378	100.959	98%	90.151	87%
Financeira	16.640	86%	58%	16.659	14.305	86%	12.804	77%
Total	143.514	88%	64%	143.258	137.690	96%	116.552	81%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

Desde que a atual gestão assumiu o MEC, em 2019, a taxa de execução das despesas discricionárias recuou, atingindo 62% em 2019 e **64%** em 2020 - em 2018, o mesmo percentual foi

⁹ O orçamento de 2021 ainda não foi votado pelos parlamentares. A proposta enviada pelo Poder Executivo estima R\$ 44,5 bilhões com despesas para a Educação Básica.

¹⁰ Os relatórios referentes ao exercício de 2021 trarão a execução das emendas parlamentares de 2020.

de 74%. Até outubro, décimo mês do ano, a pasta havia pago **44%** desse conjunto de gastos, o que mostra que houve um esforço concentrado entre novembro e dezembro para quitar tais despesas. A seção seguinte é destinada a analisar com detalhes a execução das despesas discricionárias.

4.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS

Analisando apenas o recorte das despesas discricionárias, a tabela 7 ilustra a evolução do gasto e as alterações na dotação entre o 5º e 6º bimestres. Entre os períodos, houve uma leve redução na dotação atual da pasta (**-R\$ 487** milhões), impulsionada pela queda nas despesas com Educação Básica (**-R\$ 495** milhões).

No balanço geral do ministério, entre janeiro e dezembro de 2020, **96%** das despesas discricionárias foram empenhadas (R\$ 19,2 bilhões) e apenas **64%** foram pagas (R\$ 12,8 bilhões). A taxa de pagamento supera a de 2019, quando a pasta pagou 62% das despesas discricionárias, mas é inferior à de 2018, quando a mesma taxa atingiu 74%.

A Educação Profissional fechou o exercício com apenas **55%** das despesas discricionárias pagas, pouco mais da metade. Nota-se que houve um grande aumento na taxa de empenho entre o 5º e 6º bimestres, saltando de 67% para 97%. Desde 2015, o Ensino Superior tem uma taxa média de pagamento de 72%, percentual muito próximo à taxa ao final de 2020, **71%**.

Tabela 7.

Despesas Primárias Discricionárias por Agrupamento de Subfunção

(5º Bimestre x 6º Bimestre de 2020)

Em R\$ milhões

Por Agrupamento de Subfunções	5º Bimestre/2020			6º Bimestre/2020				
	Dotação Atual	Empenhado	Pago	Dotação Atual	Empenhado	Empenhado	Pago	Pago
	R\$ Mi	%	%	R\$ Mi	R\$ Mi	%	R\$ Mi	%
Educação Básica	3.778	64%	15%	3.283	3.151	96%	1.549	47%
Educação Profissional	2.501	67%	39%	2.488	2.414	97%	1.366	55%
Educação Superior	11.134	78%	52%	11.252	10.890	97%	8.037	71%
Administração e Encargos	3.044	78%	53%	2.946	2.749	93%	1.878	64%
Total Geral	20.458	74%	44%	19.971	19.205	96%	12.831	64%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

Para além do corte no último bimestre, as despesas com Educação Básica têm a menor taxa de pagamento entre as demais etapas (**47%**). Mesmo triplicando o montante pago entre o 5º e 6º bimestres - até outubro, a pasta havia pago apenas **15%** do total autorizado, a menor taxa da década para o período -, o percentual ao final do exercício é baixo, com menos da metade das despesas pagas. Tendo como base os dois últimos exercícios, em 2019, o percentual foi de apenas 38%, e, em 2018, de 70%.

O cenário é ainda mais crítico ao considerar que, no Projeto de Lei Orçamentária Anual 2021 (PLOA), a ser apreciado pelo Congresso Nacional, há previsão de queda de 9% nesse conjunto de despesas em relação à PLOA 2020. Diante da disputa por recursos dentro do Governo Federal, principalmente em virtude do teto de gastos, o MEC vê seu orçamento diminuir ano após ano, como destacado na seção 3. De forma deletéria, a incapacidade para executar seu orçamento gera uma redução ainda maior nas dotações futuras.

Além dos recortes orçamentários utilizados ao longo das cinco publicações anteriores, esta última edição relativa a 2020 inclui mapas que ilustram o destino dos repasses e transferências do MEC para a Educação Básica por unidade da federação. Dessa forma, além de monitorar a disponibilidade de recursos e a execução do orçamento da pasta, é possível identificar para onde cada recurso foi enviado dentro do território nacional.

Diferentemente das despesas obrigatórias, cujo pagamento ou transferência ocorre conforme os fatos geradores em virtude da previsão legal, a dispersão dos gastos discricionários não respeita, via de regra, critérios puramente técnicos. Isso não significa, entretanto, que os critérios são puramente políticos, já que, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), os entes cadastram suas demandas. Desse momento em diante, com base na manifestação das redes, cabe ao MEC definir o destino dos recursos.

O mapa 1 apresenta a dispersão do pagamento das despesas discricionárias (inclusive RAP) por UF - quanto mais escura a cor, mais recursos foram recebidos pelos entes do Estado em questão. Cabe destacar que os valores não incluem emendas parlamentares, já que essas, sim, têm critérios definidos apenas pelos parlamentares. Parte do valor executado é registrado pelo MEC como um gasto “nacional”, ou seja, não inclui a informação do ente beneficiário, pois algumas aquisições são centralizadas e, portanto, não seria possível distribuí-las no mapa. Por esse motivo, tais valores não foram incluídos na distribuição¹¹.

Os principais gastos ilustrados no mapa são: Infraestrutura para Educação Básica (48%); Apoio ao desenvolvimento da Educação Básica (17%); Aquisição de veículos escolares (11%); Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica (10%); Apoio à implementação de escolas para Educação Infantil; além de outros 7% na soma das demais ações. O Rio de Janeiro é o Estado que recebeu o maior volume de recursos (R\$ 79,9 milhões), entretanto, 90% desse montante é destinado para o Colégio Pedro II, o Instituto Benjamin Constant e o Instituto

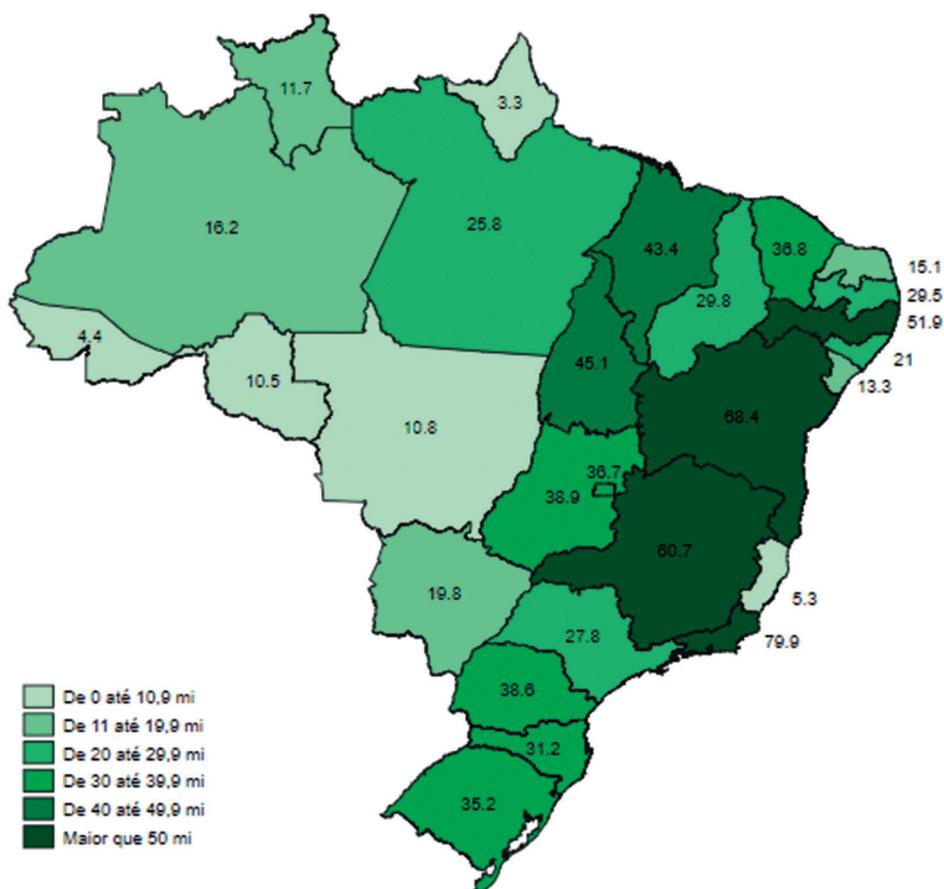
11 As despesas descartadas da distribuição por não terem localizador são: 20RQ - Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos - relativos ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); 20RM - Exames e avaliações da Educação Básica - que inclui gastos com o Enem; e 0000 - Concessão de Bolsas para Educação Básica.

Nacional de Surdos. Em outras palavras, não são recursos para as redes públicas municipais e estadual. Na sequência, estão os Estados da Bahia (R\$ 68,4 milhões), Minas Gerais (R\$ 60,7 milhões) e Pernambuco (R\$ 51,9 milhões).

Mapa 1.

Transferências discricionárias da Educação Básica por Unidade da Federação (2020)

Em R\$ milhões



Fonte: SIAFI (Tesouro Nacional).

Em virtude de os recursos estarem concentrados na ação de melhoria da infraestrutura, é esperado que os Estados que recebem montante maior de transferências sejam justamente aqueles que necessitam de mais recursos nesse quesito. Nesse sentido, a distribuição tem uma certa correlação com as UF's que têm em seus territórios regiões que necessitam de investimento na melhoria dos espaços físicos e em tecnologia, como a Bahia (65% dos recursos do Estado foram para infraestrutura), Minas Gerais (49%), Pernambuco (62%), Tocantins (52%), Maranhão (67%) e Ceará (67%).

Os recursos para apoio ao desenvolvimento da Educação Básica foram distribuídos de forma mais dispersa, sendo que Distrito Federal (50% do total recebido), Bahia (8%), Paraná (19%) e Goiás (17%) foram as UFs que mais receberam. Os Estados que mais receberam recursos para aquisição de veículos escolares foram o Piauí (28% do total recebido), Pernambuco (12%) e Sergipe (52%).

Assim como em outros anos, a execução das emendas parlamentares não respeita a lógica do restante das despesas do MEC. Diferentemente, tais gastos costumam finalizar o exercício com altas taxas de empenho e baixas taxas de pagamento. É comum, inclusive, que a execução seja finalizada apenas no ano subsequente. A tabela 8 apresenta a dotação das emendas do MEC por bimestre, desagregados por agrupamento de subfunção, e a execução consolidada ao final do exercício.

O ano de 2020 encerrou com a menor dotação para as emendas desde o primeiro bimestre - quando atingiu R\$ 5,1 bilhões -, acumulando queda de **37%**. A Educação Básica (**-40%**), a Educação Profissional (**-40%**) e a Educação Superior (**-24%**) acumularam cortes consideráveis no exercício, com pequenas reduções bimestrais. Cabe destacar que, em virtude da pandemia da Covid-19, diversos parlamentares remanejeram suas emendas para a saúde, o que pode ser uma das explicações para a fuga dos recursos¹².

Tabela 8.

Emendas Parlamentares por Agrupamento de Subfunção - MEC

Em R\$ milhões

Agrupamento de Subfunções	1º Bi	2º Bi	3º Bi	4º Bi	5º Bi	6º Bimestre		
	Dotação atual	% Empenho	% Pago					
Educação Básica	3.625,9	2.907,9	2.900,5	2.843,5	2.845,4	2.150,26	100%	22%
Educação Profissional	593,2	533,3	533,3	531,2	530,7	351,91	97%	26%
Educação Superior	955,6	792,1	792,1	780,2	781,7	726,22	99%	25%
Administração e Encargos	3,8	18,8	18,8	20,2	20,2	20,22	100%	64%
Total Geral	5.178,7	4.252,3	4.244,8	4.175,2	4.178,1	3.248,61	99%	24%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

Entre novembro e dezembro de 2020, houve um avanço expressivo no pagamento das emendas, saltando de R\$ 481 milhões, até outubro, para R\$ 765 milhões no fechamento do exercício,

12 Não é possível identificar o destino das emendas remanejadas da Educação para outros setores.

atingindo **24%** da dotação. O avanço foi impulsionado, principalmente, pelo pagamento das emendas relativas à Educação Básica, que, no mesmo período, saltou de R\$ 295 milhões para R\$ 478 milhões.

4.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS

No que tange às despesas obrigatórias do Ministério da Educação, isto é, aquelas aprovadas em lei, a tabela 9 demonstra o comparativo entre o 5º e o 6º bimestres desagregado pelo agrupamento de subfunções. Um primeiro destaque consiste no consolidado do ministério no último bimestre do ano: **97%** das obrigatórias foram empenhadas e **87%** pagas, totalizando aproximadamente R\$ 90 bilhões em pagamentos.

Conforme mencionado anteriormente, as despesas obrigatórias possuem um ritmo de execução menos dependente da ação direta de gestores e apresentam um patamar de execução superior aos demais conjuntos de despesa. Desse modo, o balanço para 2020 foi da execução em **81%** das despesas obrigatórias na Educação Básica e em **90%** na Educação Superior. Em comparativo com anos anteriores, a execução foi de 86%, em 2019; 95%, em 2018; e 92%, em 2017.

Ainda destaca-se que o exercício financeiro de 2020 foi encerrado com a reserva de aproximadamente 13% das despesas obrigatórias da pasta não executadas, totalizando um montante de **R\$ 13,2** bilhões.

Tabela 9.

Despesas Primárias Obrigatórias por Agrupamento de Subfunção

(5º Bimestre x 6º Bimestre de 2020)

Em R\$ milhões

Por Agrupamento de Subfunções	5º Bimestre/2020			6º Bimestre/2020				
	Dotação Atual	Emp.	Pago	Dotação Atual	Emp.	Emp.	Pago	Pago
	R\$ Mi	%	%	R\$ Mi	R\$	%	R\$	%
Educação Básica	37.207,7	94%	69%	37.413	36.399	97%	30.490	81%
Educação Profissional	9.755	97%	74%	10.248	10.120	98%	9.221	90%
Educação Superior	32.713	96%	75%	34.270	33.612	98%	30.987	90%
Administração e Encargos	22.559	85%	69%	21.446	20.827	97%	19.453	91%
Total Geral	102.237	93%	71%	103.378	100.959	97%	90.151	87%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

As demais despesas obrigatórias vinculadas ao FNDE e ao Salário-Educação foram desagregadas por função, como consta na tabela 10¹³, visto que o órgão é o que mais reúne dotações vinculadas à Educação Básica. A complementação da União ao Fundeb segue sendo o principal gasto obrigatório da autarquia, concentrando 44% das despesas obrigatórias. Em seguida, o Salário-Educação concentra em torno de 36% da dotação orçamentária do referido órgão.

O PDDE, uma das principais ações analisadas sistematicamente em edições anteriores, encerrou o exercício financeiro de 2020 com **71%** das despesas obrigatórias pagas, um aumento de 30% (R\$ 468 milhões), se comparado à execução das despesas no 5º bimestre. Esse valor continua a ser preocupante por dois motivos: a) em torno de 30% das despesas obrigatórias vinculadas ao PDDE deixaram de ser executadas no exercício corrente de 2020 vis-à-vis as necessidades financeiras de melhorias nas unidades escolares no enfrentamento do coronavírus no âmbito escolar; b) e, comparativamente, as demais ações vinculadas ao FNDE (principalmente, o PNAE e o PNATE) foram executadas em sua totalidade (**99%** e **100%**, respectivamente).

Tabela 10.

Execução das Despesas Obrigatórias com Educação Básica por ação

Em R\$ milhões

Ação	1º Bi	6º Bimestre				
	Dotação Atualizada	Dotação Atualizada	Empenhado	%	Pago	%
0E36 – Complem. Fundeb	16.462,1	16.462,1	15.462,1	94%	12.731,4	77%
0369 – Salário-Educação¹⁴	13.626,4	13.626,4	13.626,4	100%	11.041,9	81%
00PI - PNAE	4.154,7	4.348,2	4.337,7	100%	4.316,3	99%
0515 - PDDE	1.889,2	1.889,2	1.888,3	100%	1.347,4	71%
0969 - PNATE	720,0	720,0	720,0	100%	720,0	100%
Demais Ações	342,6	367,2	365,0	99%	333,2	90%
Total	37.195,0	37.413,1	36.399,6	97%	30.490,4	81%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

Para a construção do mapa referente aos repasses obrigatórios para a Educação Básica, foram contabilizadas as transferências do PNATE¹⁵, PNAE¹⁶, PDDE¹⁷, quotas estaduais e municipais

¹³ Salário-Educação está vinculado a outras Unidades Orçamentárias.

¹⁴ Cota-parte do Salário-Educação dos Estados, DF e Municípios - Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

¹⁵ Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE).

¹⁶ Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

¹⁷ Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

da contribuição do Salário-Educação e, para aqueles que recebem, a complementação da União ao Fundeb. A partir de abril de 2021, a distribuição de despesas obrigatórias entre os Estados passará a ter outra configuração devido às novas regras instituídas com a aprovação da Lei nº 14.113, de 2020, que regulamenta o Fundeb. A distribuição não será mais de acordo com os Estados que dispõem dos menores valores para investir por aluno, mas, sim, diretamente aos entes.

Diferentemente do mapa 1, que apresenta a distribuição das transferências discricionárias, os critérios para distribuição dos recursos obrigatórios são objetivos e definidos em lei. A distribuição das quotas do Salário-Educação respeita a proporção do número de matrículas, portanto, está diretamente relacionada ao número de alunos em cada rede de ensino.

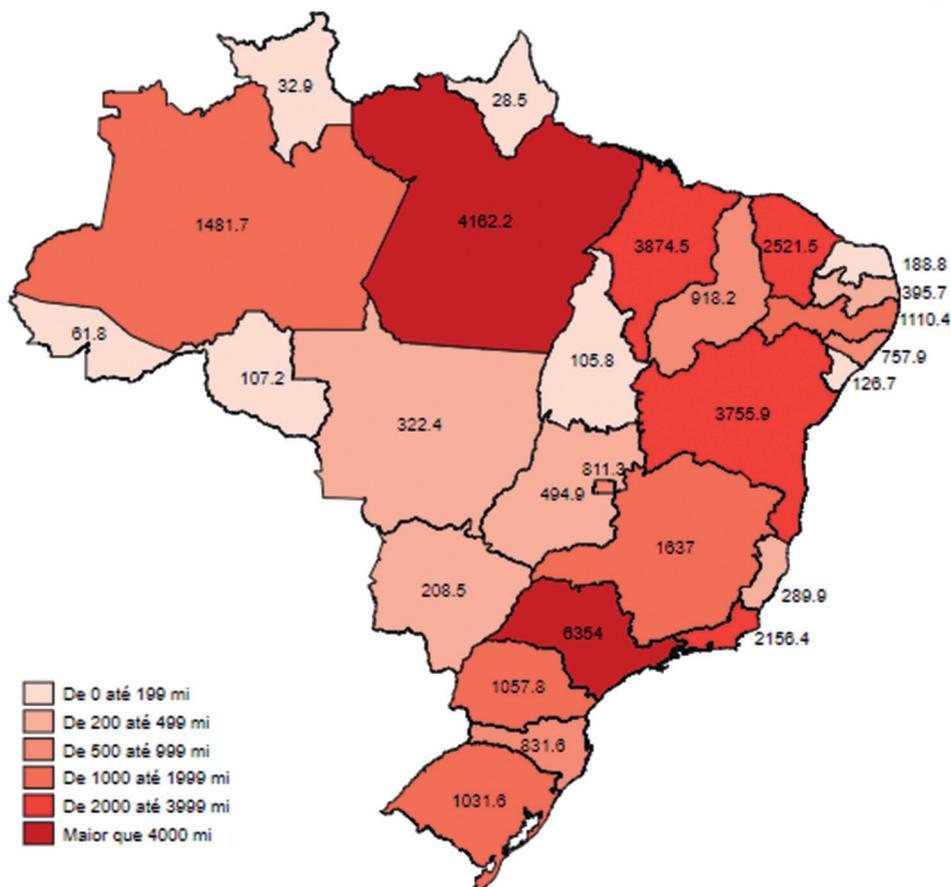
A distribuição dos recursos do PNATE é realizada a partir do cálculo do “Fator de Necessidade de Recursos do Município” (FNRM), que leva em conta o percentual da população rural, a área do Município, o percentual da população abaixo da linha da pobreza e o Ideb. O PNAE tem valores fixos por aluno de acordo com a etapa e a modalidade de ensino, variando de R\$ 1,07 a R\$ 0,32 por dia letivo. Por fim, o cálculo do PDDE tem um valor fixo, de acordo com a localização e a modalidade da escola, e um valor *per capita*, de acordo com a localidade do aluno.

Dessa forma, em 2020, no topo dos Estados que receberam maiores montantes de transferências obrigatórias, está São Paulo, o qual desponta com R\$ 6,3 bilhões. O Estado é o que mais recebeu repasses do PDDE, PNAE e Salário-Educação, porém, o mesmo não aconteceu com o PNATE. Em virtude das variáveis incluídas no cálculo do programa, a distribuição desses recursos destoa das demais, sendo a Bahia (R\$ 108 milhões), o Pará (R\$ 77 milhões) e o Ceará (R\$ 64 milhões) os três que mais receberam recursos do PNATE. O Estado paulista foi a 7º unidade da federação que mais recebeu recursos do programa, R\$ 34 milhões.

Mapa 2.

Transferências obrigatórias da Educação Básica por unidade federativa (2020)

Em R\$ milhões



Fonte: SIAFI (Tesouro Nacional).

O Pará recebeu a maior complementação da União ao Fundeb (R\$ 3,6 bilhões), motivo pelo qual aparece como o segundo Estado com mais recursos. Além deste, outros nove Estados também receberam. São eles: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão (com o segundo maior valor: R\$ 3,4 bilhões), Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio de Janeiro. Inicialmente, o Estado do Rio não receberia a complementação, mas, após a publicação do ajuste anual nos valores do Fundeb¹⁸, em abril de 2020, o Estado se somou aos demais, recebendo, até o final do exercício, R\$ 66 milhões.

Já os Estados que menos receberam repasses foram Amapá, Roraima e Acre, respectivamente: R\$ 28,5 milhões; R\$ 32,9 milhões; e R\$ 61,8 milhões. Além de serem Estados com uma concentração populacional pequena e, conseqüentemente, um número menor de alunos, nenhum deles recebe complementação da União ao Fundeb.

¹⁸ Portaria Interministerial nº 1, de 24 de abril de 2020.

ESPECIAL: COVID-19



Medidas do MEC em resposta à pandemia da Covid-19

A seção destinada a avaliar a disponibilidade e a execução dos gastos destinados ao combate à pandemia encerra o período de 2020 com a mesma análise das edições anteriores: a não inclusão de novos recursos para a Educação Básica, em um cenário sem uma articulação nacional do Ministério da Educação no retorno às aulas com segurança, um orçamento apertado e a queda na arrecadação dos impostos vinculados à Educação nos Estados e nos Municípios.

O processo de retorno às aulas, acompanhado de todos os dilemas e discussões que permeiam os diferentes setores da sociedade, ainda possui um respaldo institucional ínfimo pela própria pasta. Além disso, programas de ensino remoto nas redes de ensino pública que tiveram seus investimentos para fornecer acesso ao ensino (fornecimento de telefones, chips móveis, tablets, livros para alunos e subsídios de internet) foram limitados.

Em setembro de 2020, diante de grande pressão para a destinação de recursos para o combate aos efeitos da Covid-19 às redes de ensino, o MEC anunciou o remanejamento de R\$ 525 milhões do PDDE para ser enviado diretamente às escolas. Diferentemente do anúncio, ao todo, foram remanejados **R\$ 672,7** milhões e identificados no orçamento, por meio do Plano Orçamentário, como “CV19 - CORONAVIRUS (COVID-19)”. A tabela 11 apresenta a dotação, a execução e a inscrição da sobra em RAP a ser quitado em 2021.

Os critérios, as formas de transferência e a prestação de contas dos recursos repassados foram definidos pela Resolução nº 16, de 7 de outubro de 2020, com base em Nota Técnica¹⁹. O valor foi dividido em duas partes, sendo uma apenas para as redes estaduais e distrital e outra para as redes municipais e estaduais e distrital. Em ambas, há um valor fixo por escola (R\$ 1.000,00) e um valor por matrícula, que é multiplicado pelo número total de alunos (R\$ 19,22 para a primeira parte e R\$ 6,47 para a segunda). Os recursos têm como objetivo a aquisição e a contratação de serviços e equipamentos necessários para a adequação das escolas à volta às aulas.

¹⁹ Nota Técnica nº 11/2020/CGGE/DARE/SEB/SEB

Tabela 11.

Execução de despesas do PDDE para o combate à Covid-19

Em R\$ milhões

MP 1.001	6º Bimestre 2020					Jan/2021
	Dotação Atualizada	Empenhado	% Empenhado	Pago	% Pago	RAP inscrito
Total	672,7	672,1	99%	443,9	65%	228,1

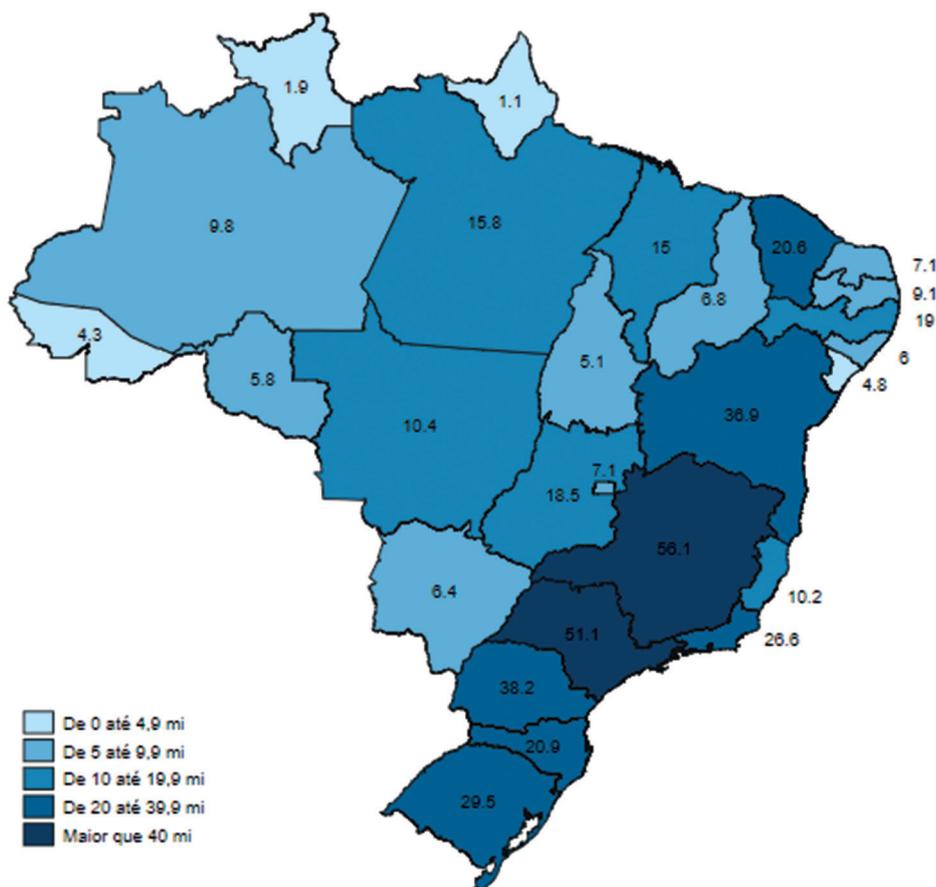
Fonte: SIAFI (Tesouro Nacional).

Dentro do exercício de 2020, praticamente 100% das despesas foram empenhadas e 65% pagas, totalizando **R\$ 443,9** milhões em repasses. A diferença entre o montante empenhado e pago, conforme amplamente explicado, pôde ser inscrita em RAP - e foi justamente o que a administração da pasta realizou, incluindo **R\$ 228,1** milhões a serem quitados no exercício de 2021. O mapa 3 ilustra a distribuição dos recursos para o combate à pandemia dentro do exercício de 2020 por UF, dividindo-as em cinco recortes, de acordo com o montante recebido.

Mapa 3.

Distribuição de despesas do PDDE para o combate à Covid-19

Em R\$ milhões



Fonte: SIAFI (Tesouro Nacional).

Minas Gerais (R\$ 56,1 bilhões), São Paulo (R\$ 51,1 bilhões), Paraná (R\$ 38,2 bilhões) e Bahia (R\$ 36,9 bilhões) foram os Estados que mais receberam recursos. Amapá (R\$ 1,1 bilhão), Roraima (R\$ 1,9 bilhão), Acre (R\$ 4,3 bilhões) e Sergipe (R\$ 4,8 bilhões) foram as unidades da federação que menos receberam. A distribuição não acompanha necessariamente a ordem dos Estados com o maior número de matrículas por conta dos pesos que foram atribuídos para cada parte da distribuição, explicado anteriormente. Como o ponderador por matrícula do montante destinado apenas aos Estados é maior, aqueles com a rede menos municipalizada tendem a receber mais recursos mesmo com menos matrículas, como é o caso do Paraná.

No último bimestre de 2020, houve avanços na execução dos créditos extraordinários voltados ao combate da pandemia. A tabela 12 apresenta a execução dos recursos, incluindo os R\$ 178,5 milhões editados em favor do Inep para a realização do Enem²⁰ 2020 e demais exames adiados. No balanço geral, **39%** foi empenhado e **32%** pago, taxas influenciadas fortemente pela baixa execução dos recursos destinados aos exames. Na EBSERH, órgão responsável pelos Hospitais Universitários, cruciais durante a pandemia, 94% das despesas foram empenhadas e 81% pagas dentro de 2020.

Tabela 12.

Medidas Provisórias em favor do MEC no combate à pandemia

Em R\$ milhões

Órgão	5º Bimestre			6º Bimestre				
	Dotação Atual	% Emp.	% Pago	Dotação Atual	Emp.	% Emp.	Pago	% Pago
MEC (Adm. Direta)	84,8	82%	60%	84,8	82,2	97%	62,6	74%
EBSERH	242,2	92%	71%	242,2	227,4	94%	195,7	81%
Universidades	289,6	76%	50%	289,6	213,7	74%	166,3	57%
INEP	178,5	2%	-	178,5	145,60	81%	2,0	1,1%
Total Geral	795,2	64%	46%	795,2	309,6	39%	258,4	32%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI).

Analisando mais atentamente os recursos da MP 1.001, destinada aos gastos adicionais para a realização do Enem, Encceja²¹ e Revalida²², a tabela 13 repete os dados de dotação e execução e adiciona o montante que foi inscrito em RAP 2021 (R\$ 143,5 milhões), quanto desse valor foi pago até o final de janeiro de 2021 (R\$ 50,8 milhões) e quanto ainda pode ser efetuado (R\$ 92,6 milhões).

²⁰ Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

²¹ Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja).

²² Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (Revalida).

Tabela 13.

Execução MP 1.001, de 2020

Em R\$ milhões

MP 1.001	6º Bimestre 2020			Até Jan/2021		
	Dotação Atualizada	Empenhado	Pago	RAP inscrito	RAP pago	RAP a pagar
Total	178,5	145,5	2,0	143,5	50,8	92,6

Fonte: SIAFI (Tesouro Nacional).

A realização do Enem sofreu muitas críticas diante de salas lotadas, estudantes que não foram autorizados a realizar as provas e abstenções recordes de 51,5% no primeiro dia e de 55,3% no segundo dia de prova impressa, segundo o próprio Inep. Parlamentares, representações de Estados e Municípios e a sociedade civil estão cobrando explicações do ministério. Além dos recursos da MP 1.001, a pasta havia inscrito R\$ 577,2 milhões da ação “20RM - Exames e Avaliações Educ. Básica” em RAP 2021.

Foco dos relatórios anteriores, o Programa Educação Conectada finalizou o exercício de 2020 com dotação de R\$ 166 milhões, uma redução de 25% em comparação com o 5º bimestre. A totalidade da dotação foi empenhada e 85% dos recursos foram pagos (R\$ 140 milhões). Soma-se a esse valor R\$ 155 milhões que estavam inscritos em RAP e também foram pagos, totalizando R\$ 295 milhões ao final do exercício.

Dentro das prioridades da pasta para 2021, o MEC anunciou que está trabalhando com a Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação para contemplar professores e alunos com dispositivos eletrônicos neste ano. Na abertura do exercício de 2021, foram inscritos R\$ 17 milhões em RAP, valor muito inferior ao do início de 2020, quando havia R\$ 223 milhões em despesas do Educação Conectada em RAP.

5.

CONCLUSÃO

Ao final de um dos anos mais difíceis da história da Educação no Brasil e no mundo, o MEC concluiu o exercício de 2020 com os menores orçamento e execução da década para as despesas com Educação Básica. A falta de priorização da pasta à Educação Básica teve consequências nos investimentos das redes estaduais e municipais, tanto na provisão do ensino remoto como no planejamento de retorno às aulas. Após meses de ausência e falta de apoio às redes de ensino, a pasta remanejou, tardiamente, parte do orçamento do PDDE e destinou às escolas para a volta às aulas. Praticamente a totalidade dos recursos foram empenhados em 2020 e 65% foram pagos. Como o restante foi inscrito em RAP, tudo indica que sua execução deve se encerrar em 2021.

Em virtude da baixa execução que se iniciou no ano anterior, 2020 foi marcado pelo pagamento excessivo de RAP, principalmente no FNDE, que concentra 64% dos recursos da Educação Básica. A autarquia, que acumulou corte de 6% no seu orçamento ao longo do ano, utilizou 57% do limite de pagamento com RAP. Por outro lado, apenas 63% do limite de empenho foi consumido, e 77% do limite de pagamento. Os valores não condizem com a necessidade dos Estados e Municípios, que se desdobraram durante 2020 para manter, de alguma forma, a continuidade das atividades pedagógicas e do suporte aos estudantes, ainda que de forma remota.

A prática utilizada pelo Governo Federal possui um efeito cascata nos Estados e nos Municípios acerca do planejamento das ações voltadas à Educação, que já haviam sido estruturadas em suas respectivas LDOs e LOAs. Em outras palavras, os entes subnacionais ficam dependentes à discricionariedade da União no pagamento excessivo de RAP, dificultando a execução orçamentária subnacional pela falta de previsibilidade nos recursos recebidos.

Na contramão, o Governo Federal vetou trechos da MP 934/2020, que flexibilizou o cumprimento dos 200 dias letivos, que previam o repasse de recursos da merenda escolar diretamente aos pais, uma vez que as escolas estão fechadas desde março. O Enem 2020, adiado por conta da pandemia, registrou abstenção recorde de 51,5% no primeiro dia e de 55,3% no segundo dia de prova impressa e foi marcado por salas lotadas e estudantes impedidos de realizar a prova. Na abertura de 2021, o MEC inscreveu R\$ 143,5 milhões em RAP dos recursos extras para a realização do Enem (Medida Provisória 1.001), dos quais R\$ 50,8 milhões já foram pagos até janeiro de 2021. É urgente que a pasta reaplique o exame para todos os alunos que solicitaram remarcação, respeitando as condições sanitárias de lotação dos locais de aplicação de prova, e realize busca ativa para identificar aqueles que foram prejudicados pela falta de planejamento.

A execução dos recursos para a Educação Básica, seja nas despesas obrigatórias, discricionárias ou emendas parlamentares, teve desempenho muito aquém do esperado. Uma visão geral, em números, reflete um cenário preocupante enfrentado pela Educação e que já vem afetando 2021: a) as despesas discricionárias com Educação Básica obtiveram a menor taxa de pagamento entre as demais etapas (47%); b) a dotação das emendas parlamentares para Educação Básica acumulou redução de 40%, em 2020; e c) 81% das despesas obrigatórias para Educação Básica foram executadas, frente a 86%, em 2019; 95%, em 2018; e 92%, em 2017.

O ano de 2021 ainda possui diversos desafios não enfrentados em 2020 e que necessitam de ação do Ministério da Educação. O primeiro deles consiste no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2021), a ser apreciado pelo Congresso Nacional, com previsão de queda de 9% na dotação das discricionárias em relação à PLOA 2020. É imprescindível que a instalação das comissões permanentes no Congresso permita que as lideranças atuem a fim de conter a redução do orçamento para a etapa, bem como qualificar o uso dos recursos pelos entes federativos.

O segundo desafio é ajustar a execução orçamentária da pasta. A discrepância entre a execução das despesas obrigatórias (81%) e das discricionárias (47%) é visível. Ademais, a proporção entre gastos com RAP e despesas aprovadas na LOA precisa ser revista, do contrário, o ciclo de arrolamento de despesas de um ano para o outro se manterá crescente. Ao todo, R\$ 3,6 bilhões em despesas discricionárias para a Educação Básica foram inscritas em RAP para 2021, sendo 39% concentrado na ação destinada à melhoria da infraestrutura.

Tal execução será abordada nas próximas edições do Relatório Bimestral de Execução Orçamentária, bem como a disponibilidade de recursos, a execução das despesas aprovadas para 2021 e o pagamento das emendas parlamentares de 2020. O objetivo principal desse monitoramento é a garantia de transparência na execução orçamentária do MEC em mais um ano em que se é exigida a necessidade de melhora e mudança da condução das prioridades da pasta no provimento da Educação Pública.



TODOS
PELA
EDUCAÇÃO

 TODOSPELAEDUCACAO.ORG.BR

 [/TODOSEDUCACAO](https://www.facebook.com/TODOSEDUCACAO)

 [@TODOSEDUCACAO](https://twitter.com/TODOSEDUCACAO)

 [@TODOSPELAEDUCACAO](https://www.instagram.com/TODOSPELAEDUCACAO)

 [/USER.TODOSPELAEDUCACAO](https://www.youtube.com/user/TODOSPELAEDUCACAO)

 [/COMPANY/TODOSPELAEDUCACAO](https://www.linkedin.com/company/TODOSPELAEDUCACAO)