



INSTITUTO
UNIBANCO

consed



PESQUISA QUALIDADE DO **GASTO NAS SECRETARIAS** ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO

*Nota técnica elaborada por Ursula Dias Peres e
Fábio Pereira dos Santos*

*Equipe de pesquisa: Isabela Menon,
Rogerio Limonti Tiburcio e Rony Cardoso*

Outubro 2020



1. Resumo executivo

A pesquisa *Financiamento da Educação nos Estados Brasileiros*, iniciativa da Frente Melhoria do Gasto Público do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) em parceria com o Instituto Unibanco, estabeleceu como seu objetivo geral “realizar um diagnóstico sobre o gasto público em educação básica nos 26 estados e no Distrito Federal (DF), identificar e disseminar ações de melhoria do gasto público e estimular o uso eficiente dos recursos”.

Nesse sentido, o aprimoramento da gestão do gasto público e da eficiência na alocação dos recursos nas secretarias estaduais de Educação é o resultado esperado. Para isso, o Consed deverá ampliar sua incidência sobre a agenda do financiamento da educação, por meio de evidências e dados sobre o gasto público em educação no Brasil, além de identificar e disseminar boas práticas de melhoria dos gastos públicos em educação.

Um primeiro relatório de pesquisa foi apresentado no final de 2018, considerando a análise dos dados orçamentários de 11 estados para os exercícios de 2015 e 2016¹. Em meados de 2019 foi iniciada uma segunda fase da pesquisa, a partir do diagnóstico de que, atualmente, há limitações na padronização de informações dos gastos em educação, o que dificulta uma análise crítica e um planejamento e execução eficientes do orçamento. A organização e a parametrização dos dados são etapas essenciais para tornar possível que a alocação dos recursos nas políticas educacionais seja pautada por evidências.

Além disso, a criação de centros de custos organizados possibilitará aos estados uma visão mais clara de quanto está sendo efetivamente gasto por etapa, modalidade de ensino, escola e até por estudante. Isso permitirá diversos tipos de análises comparativas (considerando as

¹ Ursula Peres; Bruna Mattos, Isabela Menon, Rogerio Limonti e Marcel Felices. Disponível em: <<http://www.consed.org.br/media/download/5c1a2ea79d702.pdf>>.

Frente Melhoria do Gasto Público

unidades da Federação - UFs, modalidades etc.) e fomentará o uso eficiente do recurso público.

Este relatório traz a análise dos dados orçamentários coletados na segunda fase da pesquisa. Inicialmente, foi traçado um panorama do comportamento das receitas estaduais entre os anos de 2005 e 2018. Na sequência, foram analisadas as despesas de 19 UFs no período de 2014 a 2018². Os principais recortes e cruzamentos realizados focaram os gastos das secretarias estaduais de Educação (SEEs), excluindo despesas com ensino superior³. Foram objeto de análise comparativa a variação real do total de despesas liquidadas, a distribuição dessas despesas de acordo com as principais subfunções orçamentárias utilizadas pelas SEEs, as fontes de recursos que financiaram essas despesas e a alocação de gastos entre os grupos de natureza da despesa (GND). As fontes de recursos foram cruzadas com os GND para mostrar como as diferentes naturezas de gastos contam com distintas fontes. Foi também comparado o volume de restos a pagar deixado pelas SEEs ao longo dos cinco anos de recorte da pesquisa. Com isso, buscou-se entender se o uso desse instrumento teria variado significativamente no período para tentar responder às pressões orçamentárias enfrentadas em um contexto de crise econômica e redução dos gastos em educação.

Os principais resultados das análises realizadas são sumarizados a seguir.

a) Em 2018, os estados e o DF não haviam recuperado totalmente a arrecadação real de 2014.

A análise das receitas mostrou que os estados e o DF não tinham recuperado em 2018 os níveis reais de receita total observados em 2014, ano que marcou o ápice de um período de crescimento. Houve, contudo, diferenças significativas entre as grandes regiões do país. Enquanto o

² Uma unidade da federação – identificada com a letra D nos gráficos e tabelas – foi incluída sem os dados de valores liquidados para o exercício de 2014.

³ O estudo não considera a totalidade dos gastos classificados na função orçamentária “educação” nos estados, uma vez que parte das despesas pode estar alocada em outros órgãos e secretarias além da SEE.

Frente Melhoria do Gasto Público

Centro-Oeste teve ganho expressivo de receitas ao longo do período de 2005 a 2018, praticamente sem redução de receitas durante a crise (2014/2017), o Sudeste foi a região que menos ganhou entre 2005 e 2014 e que mais perdeu proporcionalmente entre 2014 e 2018. Por outro lado, as receitas líquidas de impostos, base sobre a qual incidem os percentuais de vinculação de recursos para a educação, apesar de terem caído entre 2014 e 2017, já tinham se recuperado levemente no exercício de 2018.

b) As despesas totais das SEEs caíram no período na maior parte dos estados.

O total de despesas liquidadas pelas 19 SEEs analisadas foi 7 bilhões de reais menor em 2018 do que em 2014, uma queda real de quase 7%. Essa constatação é importante em um momento de pandemia em que há queda adicional da arrecadação, com aumento de despesas extraordinárias para enfrentamento da crise em 2020 e possivelmente nos anos seguintes⁴.

c) A classificação por subfunções orçamentárias adotada atualmente pelas SEEs dificulta, ou até mesmo impede, a comparação interestadual de despesas por etapa e modalidade de ensino.

Em especial, o uso não padronizado das subfunções “administração geral” e “educação básica” distorce possíveis comparações, respondendo por mais de 55% das despesas liquidadas pelas SEEs. Em menor escala, o mesmo acontece com o uso das subfunções “previdência do regime estatutário” e “transferências para a educação básica”. Há grandes diferenças na classificação usada pelas SEEs.

d) Os gastos por GND (“pessoal e encargos sociais”, “outras despesas correntes” e “investimentos”) tiveram o comportamento esperado no período, dado o quadro de redução global do valor real das despesas das SEEs.

Os gastos com “pessoal e encargos sociais” responderam por cerca de 70% das despesas das 19 SEEs no período, com pequena redução real

⁴ Para mais informações, ver o estudo *Covid-19: Impacto Fiscal na Educação Básica – O cenário de receitas e despesas nas redes de educação em 2020*, produzido pelo Instituto Unibanco em parceria com o Todos Pela Educação. Disponível em: <https://www.institutounibanco.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Impacto_covid-19_educacao-FINAL..pdf>.

Frente Melhoria do Gasto Público

ao longo do período (-3%) e grandes diferenças entre os estados. Não foi constatada clara correlação entre queda/aumento de despesas de pessoal e aumento/queda de serviços de terceiros. Os investimentos caíram 59% entre 2014 e 2018.

e) As fontes de recursos “Tesouro Estadual” e “Fundeb” responderam pela quase totalidade das despesas liquidadas.

Noventa e dois por cento das despesas agregadas das 19 SEEs tiveram como fonte o Tesouro Estadual (32%) ou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (60%), com pequena queda do Fundeb em 2018 e crescimento consistente do Tesouro Estadual. As fontes “transferências federais” e “Quota Parte Estadual do Salário-Educação (QESE)” são significativas em alguns casos, podendo chegar a 9% e 11%, respectivamente. As “operações de crédito” foram importantes para os investimentos de alguns estados.

f) As SEEs vão enfrentar ainda novos desafios, neste ano e nos próximos, que podem alterar a arrecadação de receitas vinculadas à área.

Esses novos desafios estão associados, em primeiro lugar, à redução da atividade econômica em função da pandemia da covid-19. Essa crise atinge de forma distinta os diferentes estados e regiões brasileiras, não só levando a uma queda de arrecadação, mas também impondo aumento nas despesas de educação. Apesar de estar em curso a transferência de recursos do governo federal para minimizar essa crise (Lei nº 173/2020), essas transferências não estão vinculadas à educação, dessa forma não necessariamente vão suprir as necessidades da área em cada estado.

Além da crise trazida pela covid-19, as SEEs também precisarão lidar com as mudanças que virão com a implementação do novo Fundeb. Pelo que se sabe até agora, os estados serão beneficiados com o aumento previsto na complementação da União ao fundo. Porém, ainda é preciso acompanhar as regras a serem estabelecidas na regulamentação da emenda constitucional. Os critérios de distribuição de recursos e o apoio

da União para a redução das desigualdades educacionais entre estados e entre municípios vai indicar se teremos novos avanços ou retrocessos na educação pública nos próximos anos.

É necessário ressaltar, no entanto, que mesmo com o crescimento do percentual de complementação da União, a depender da queda de arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Serviços (ISS), é possível que o valor final da complementação em 2021 não supere aquele registrado em 2019. Como tem sido debatido e demonstrado em algumas análises⁵, houve queda na arrecadação estadual de impostos no primeiro semestre de 2020. Apesar de as receitas correntes terem mantido certa estabilidade, a arrecadação do ICMS em vários estados foi menor quando comparada ao primeiro semestre de 2019. O socorro fiscal da União, que não é uma transferência vinculada, manteve as receitas dos estados, mas é possível que haja queda nas receitas de impostos vinculados à educação até o final de 2020. Dessa forma, é preciso estar alerta no acompanhamento das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino neste exercício.

2. Análise das receitas dos estados

A análise da evolução das receitas dos estados nesse período é elemento importante para a compreensão do comportamento das despesas executadas pelas 19 SEEs estudadas neste relatório. Isso porque, como é sabido, a regra constitucional federal, e aquelas determinadas em cada constituição estadual, definem a obrigatoriedade por parte dos estados brasileiros de aplicação de 25% dos impostos e transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Dessa maneira, apesar de não ser o único elemento de importância, a oscilação das receitas de

⁵ Covid-19: Impacto Fiscal na Educação Básica – O cenário de receitas e despesas nas redes de educação em 2020, produzido pelo Instituto Unibanco em parceria com o Todos Pela Educação. Disponível em: https://www.institutounibanco.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Impacto_covid-19_educacao-FINAL..pdf

impostos dos estados tende a definir a trajetória das despesas em educação.

Assim, apesar de o foco do relatório ser especificamente as despesas dos estados, trabalhadas a partir dos dados fornecidos por suas SEEs, este relatório oferta uma breve análise do horizonte recente das receitas estaduais, de forma a contextualizar, orçamentária e economicamente, a trajetória das despesas.

Ressalte-se, porém, que não é intuito desta apresentação sobre o histórico recente das receitas estaduais nenhum tipo de cálculo referente à aplicação do mínimo constitucional de 25% gastos em MDE pelos estados. A proposta é apenas apresentar o contexto econômico e a evolução das receitas, para melhor compreensão do comportamento das despesas.

Metodologia de pesquisa das receitas

A coleta buscou identificar: i) receitas totais, isto é, a somatória de receitas correntes e de capital⁶; ii) receitas líquidas de impostos; e iii) receitas do ICMS e do Fundo de Participação dos Estados (FPE).

Os dados relativos às receitas totais e àquelas de ICMS e FPE foram coletados no Sistema de Informações Contábeis e Financeiras do Ministério da Economia (Siconfi/ME) para o período de 2005 a 2018 e atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE) para 2019.

Em relação às receitas líquidas de impostos (RLI), foram utilizados dados coletados por meio dos relatórios resumidos da execução orçamentária (RREO) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), de forma complementar àqueles coletados no Siconfi.

2.1. Todos os dados de receita são anuais para o período destacado e referem-se às receitas efetivamente executadas (arrecadadas) pelas

⁶ Conforme definição do *Manual Técnico do Orçamento* da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (SOF/ME) para 2020.

UFs, conforme informado nos dois bancos de dados (Siconfi e STN).

Evolução das Receitas Totais.

O gráfico 1 apresenta a evolução das receitas totais dos estados brasileiros, isto é, a somatória de receitas correntes e receitas de capital⁷. Como é possível perceber, as receitas correntes crescem de forma continuada entre 2005 e 2008, quando há uma estagnação (causada pela crise internacional⁸), e depois volta a aumentar de forma consistente entre 2009 e 2014. Naquele momento, a crise econômica e fiscal pela qual passava o país levou a uma queda importante nas receitas estaduais e sua posterior estagnação, voltando ao crescimento apenas em 2018. A receita desse último período é, contudo, ainda inferior ao patamar de 2014. Essa redução ocorre não só pela oscilação das receitas correntes, mas também pela importante queda nas receitas de capital. Essas receitas, que possuem menor importância em relação ao total, tiveram comportamento oscilante no período mostrado: aumento destacado entre 2012 e 2013, influenciado por transferências de capital do governo federal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para os estados, e queda relevante no período mais recente, de 2015-2018, no qual há uma enorme redução do PAC, dada a crise de financiamento federal e também a maior dificuldade dos estados em contratar operações de crédito, em função da redução de sua capacidade de financiamento, controlada pela STN⁹.

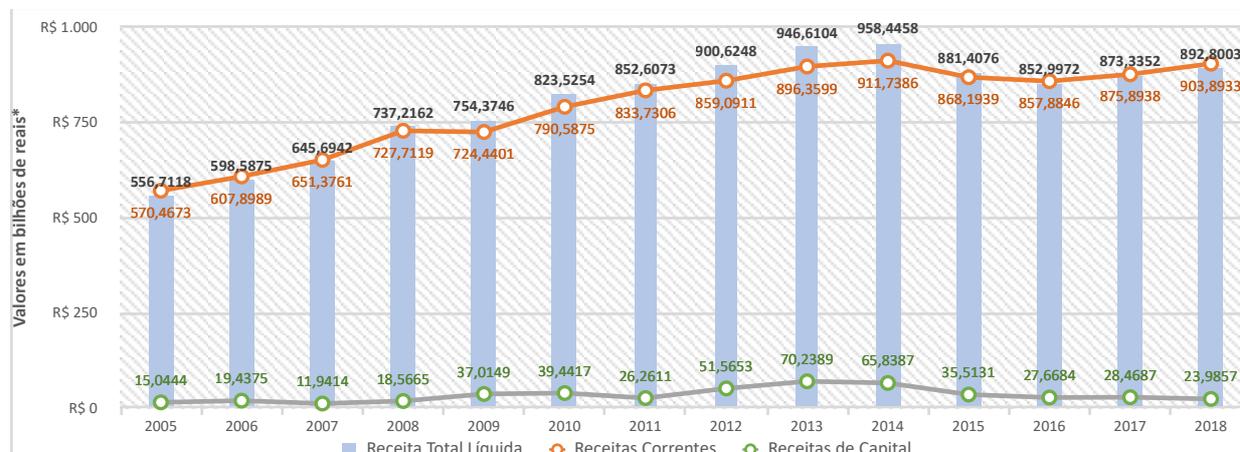
⁷ Sobre a classificação das receitas, ver o *Manual Técnico do Orçamento (MTO) 2020 (SOF/ME)*. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020>>.

⁸ ASSUNÇÃO; ORTIZ; PEREIRA. A crise financeira de 2008 e a arrecadação tributária: lições para o desenho de transferências e federalismo fiscal. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Textos para Discussão*, v. 1, n. 8, 2012. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files_l/i9-b5955bccf1705218ccfad8fea858e46b.pdf>.

⁹ Ver boletins analíticos da STN sobre a situação financeira de estados e municípios. Disponíveis em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-operacoes-de-credito-e-limite-de-endividamento-de-estados-e-municipios/2020/5>>.

Frente Melhoria do Gasto Público

Gráfico 1 – Evolução da receita total dos estados (2005 a 2018)

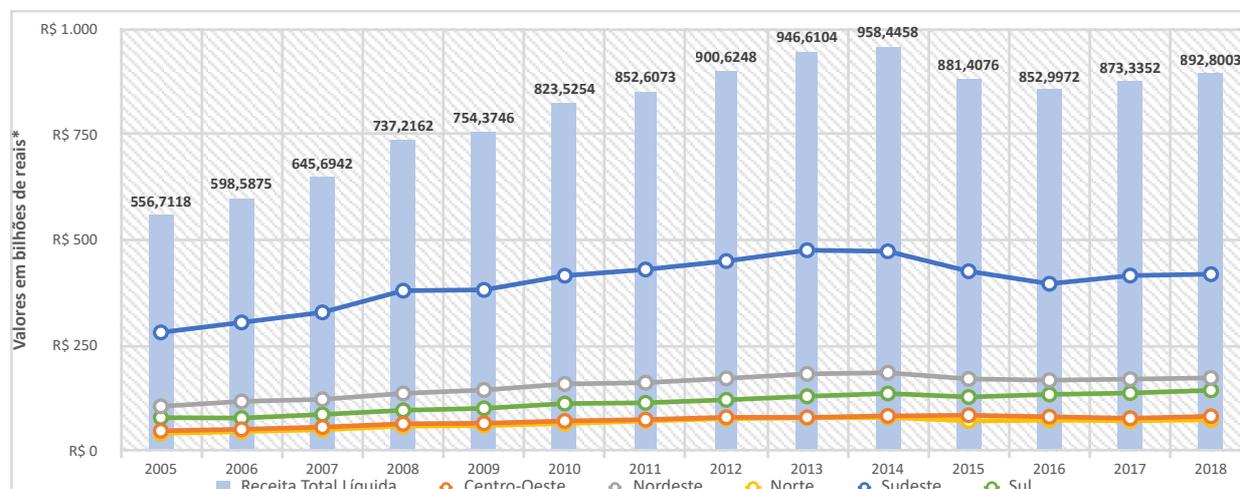


Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do Siconfi.

*Valores atualizados com base no IPCA/IBGE, mês de referência dezembro de 2019.

Quando analisamos a evolução das receitas estaduais por região nesse mesmo período de 2005/2018, é possível perceber que, apesar de haver semelhança no comportamento das receitas de todas as regiões, a queda é mais acentuada na arrecadação da Região Sudeste que nas demais. Enquanto isso, a Região Centro-Oeste seguiu crescendo nesse período, ainda que o peso relativo das suas receitas na receita total dos estados seja menor.

Gráfico 2 - Evolução da receita total dos estados por regiões (2005 a 2018)



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do Siconfi.

*Valores atualizados com base no IPCA/IBGE, mês de referência dezembro de 2019.

Frente Melhoria do Gasto Público

A tabela 1 deixa mais evidente a variação entre as diferentes regiões brasileiras quando se considera a receita tributária. Percebe-se que houve um maior crescimento relativo das diferentes regiões vis-à-vis a Região Sudeste, cujo crescimento das receitas tributárias foi inferior à média nacional.

*Tabela 1 – Receitas tributárias das regiões do Brasil, para os anos de 2014 e 2018**

Em R\$ milhões			
Regiões	Ano		Variação 2018/2014
	2014	2018	
Centro-Oeste	62,58	75,12	20,03%
Nordeste	95,50	103,85	8,73%
Norte	37,07	40,05	8,02%
Sudeste	311,58	315,00	1,10%
Sul	101,22	111,75	10,40%
Brasil	607,96	645,75	6,2%

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do Siconfi.

**Valores atualizados com base no IPCA/IBGE, mês de referência dezembro de 2019.*

Como comentado em Peres e Capuchinho (2020)¹⁰, esse processo permitiu uma desconcentração de receitas no território nacional e, segundo Afonso et al. (2018)¹¹, isso foi em boa parte causado pelas mudanças regulatórias pelas quais passou o ICMS, o que permitiu um aumento de arrecadação pelos fiscos desses estados ao mesmo tempo

¹⁰ Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/perguntas-que-a-ciencia-ja-respondeu/2020/Fundeb-a-import%C3%A2ncia-da-complementa%C3%A7%C3%A3o-da-Uni%C3%A3o-para-redu%C3%A7%C3%A3o-das-desigualdades-educacionais>>.

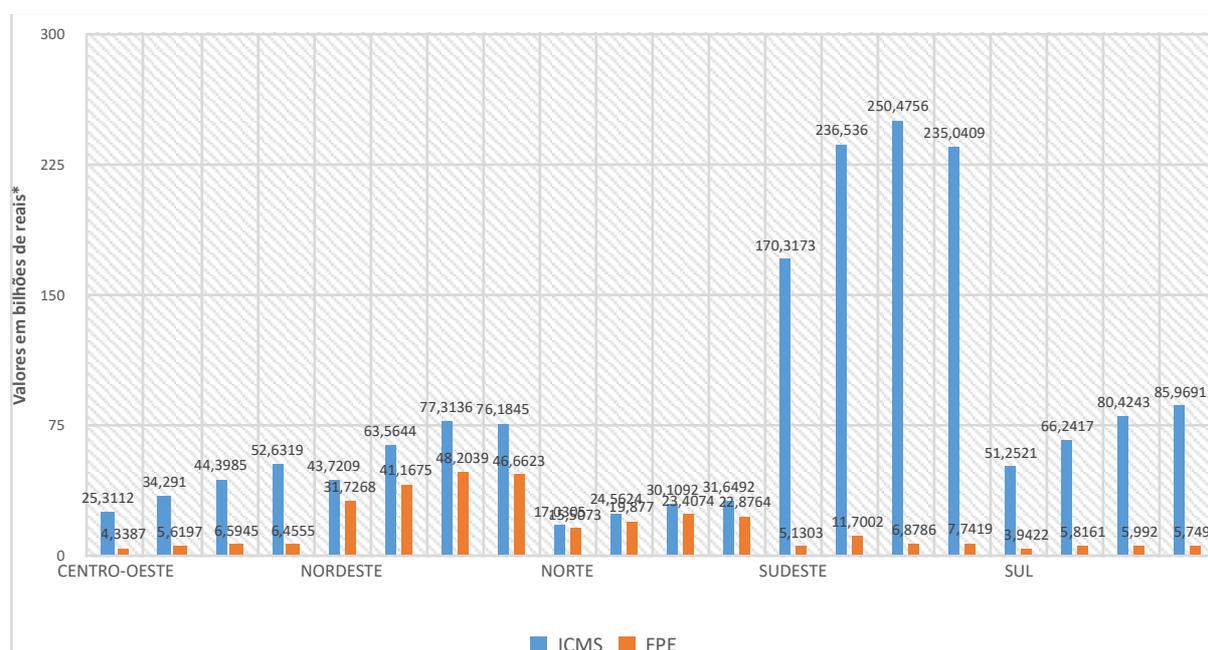
¹¹ AFONSO, J. R. R., LUKIC, M. R., & DE CASTRO, K. P. (2019). ICMS: crise federativa e obsolescência. *Revista Direito GV*, 14(3), 986-1018.

Frente Melhoria do Gasto Público

que há uma redução tanto de produção quanto de arrecadação no Sudeste.

O gráfico 3 mostra o crescimento da importância do ICMS nas diferentes regiões e a perda relativa do Sudeste, ainda que seu valor absoluto se mantenha bastante superior ao das demais regiões.

Gráfico 3 - Comparação da receita de ICMS e FPE das regiões brasileiras (2005/2018)



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do Siconfi.

*Valores atualizados com base no IPCA/IBGE, mês de referência dezembro de 2019.

2.2. Evolução das RLI

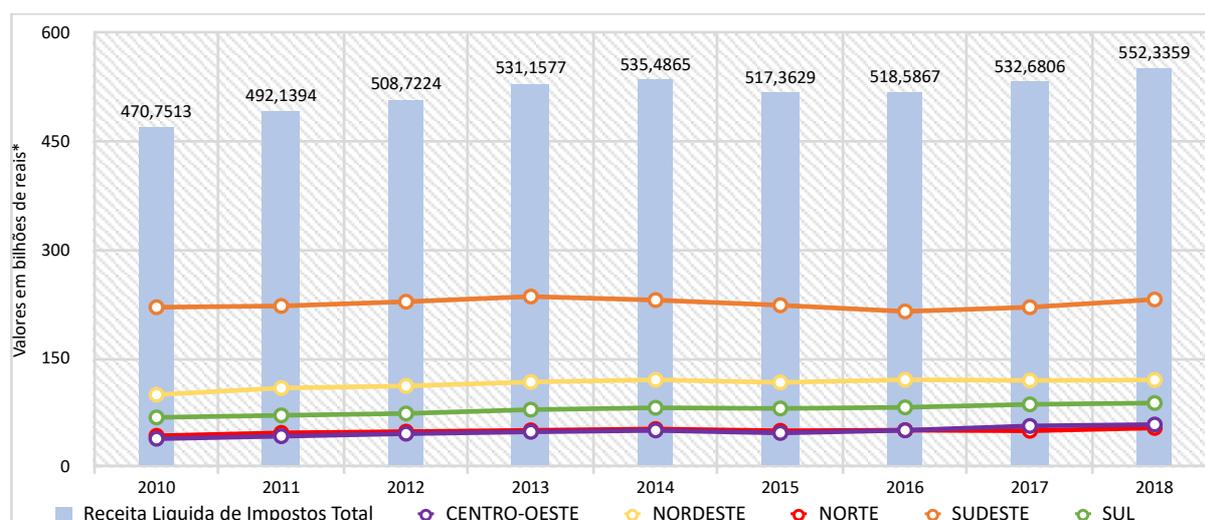
As RLI são a base de cálculo para a aplicação de recursos em MDE, e seu valor é resultado da somatória de todos os impostos estaduais, deduzida a parcela repassada aos municípios e adicionados aqueles transferidos pelo governo federal, conforme definido pela Constituição de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). É importante ressaltar que os impostos relacionados nas RLI não são a única fonte de recursos da educação, visto que há repasses determinados pela política de fundos, como o Fundeb, que recebe, além da subvinculação de

Frente Melhoria do Gasto Público

impostos estaduais e municipais, uma complementação de recursos da União de 10% do montante global do fundo a cada ano¹². Além desses, há outros recursos, originários do Salário-Educação, de transferências via programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e, por vezes, de operações de crédito, entre outras fontes.

No gráfico 4, demonstramos a evolução apenas das RLI, que constituem a base principal de recursos da educação. Sua oscilação é determinante para a realização das despesas dos estados, estando diretamente associadas às fontes Tesouro Estadual e Fundeb, detalhadas na próxima seção.

Gráfico 4 - Evolução das receitas líquidas de impostos por regiões (2010/2018)



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do Siconfi.

*Valores atualizados com base no IPCA/IBGE, mês de referência dezembro de 2019.

Como é possível perceber, assim como ocorrido com as receitas totais e as receitas correntes, as RLI oscilaram em queda entre 2014 e 2018, com recuperação neste último ano. O gráfico permite perceber que a oscilação de impostos por região não foi igual, sendo a queda entre 2014

¹² É importante mencionar que a complementação da União vai apenas para os fundos estaduais que não conseguem atingir o valor mínimo por aluno estabelecido como referência a cada ano.

Frente Melhoria do Gasto Público

até meados de 2017 maior para o Sudeste que para as demais regiões, fato já mostrado nos outros gráficos. Esse processo de redução da arrecadação de impostos impactou as despesas com educação nesse período, em função da vinculação constitucional, como será abordado na próxima seção, que detalha as despesas.

3. Análise das despesas das SEEs entre 2014 e 2018

A análise das despesas foi baseada em informações coletadas junto às secretarias de Educação dos estados e do DF. Inicialmente, foram solicitados os dados orçamentários – por meio dos quadros detalhados de despesas (QDDs) – dos exercícios de 2014 a 2018 de todos os órgãos dos estados e do DF, visando identificar os gastos totais na área de educação, ainda que esses gastos não fossem executados pelas SEEs ou mesmo não estivessem classificados na função orçamentária “educação”. Contudo, os dados fornecidos pela maioria das UFs não incluíram todos os órgãos e funções orçamentárias. A situação dos dados após a coleta e análise inicial é mostrada no quadro a seguir.

Situação dos dados	Número de UFs
Dados de todo o orçamento	7
Dados apenas das SEEs ou função “educação”	12
Dados fornecidos, mas sem condições de análise	4
Estados/UFs que não forneceram dados	4

Para trabalhar essas informações e organizar um único banco de dados, foram realizados alguns ajustes:

- Utilização apenas dos dados da secretaria de Educação de cada UF.

Frente Melhoria do Gasto Público

- Padronização da ordem e conteúdo dos campos: órgão, função, subfunção, natureza econômica, grupo de natureza da despesa, elemento de despesa etc.
- Padronização de fontes: conversão das 735 diferentes fontes que constavam dos dados enviados pelas UFs em 9 fontes.
- Checagem de consistência dos valores: empenho, liquidação, pagamento.
- Atualização para valores de 2019: todos os valores foram atualizados pelo IPCA/IBGE.
- Inclusão de dados de algumas UFs mesmo com problemas parciais, que não comprometem o conjunto da análise¹³.

Em relação ao banco de dados estruturado pela presente pesquisa, os dados de 19 UFs foram organizados com foco na análise das despesas realizadas pelas SEEs. Foram excluídos da análise os gastos classificados na subfunção “ensino superior”, pois a inclusão desses gastos introduziria fortes distorções na comparação entre as UFs, além de o foco do estudo ser apenas a educação básica.

A análise aqui apresentada é agregada e comparativa, sempre que possível buscando entender as similaridades e diferenças de comportamento da execução orçamentária das SEEs nos exercícios de 2014 a 2018. Situações específicas de cada UF não foram objeto de investigação. Os gráficos apresentados em geral se referem aos exercícios de 2014 e 2018, mas em alguns casos trazem apenas o exercício de 2018, em razão da indisponibilidade de informação, visto que uma das UFs foi incluída sem os dados de 2014.

Finalmente, é importante ressaltar que, em alguns casos, os dados não permitiram a identificação das fontes de recursos de forma a torná-las

¹³ Em alguns trechos da análise dos dados, foram assinalados esses problemas. Ver também notas 2 e 3.

Frente Melhoria do Gasto Público

comparáveis às de outras UFs. Os dados foram incluídos, mas a comparação por fontes não incluiu essas UFs.

A análise das despesas foi orientada pelas perguntas a seguir.

- Como variou o montante das despesas executado pela SEE nas diferentes UFs?
- Como foram alocados os recursos das secretarias por GND?
- Quais as principais fontes de recursos das SEEs?
- Como as SEEs classificaram seus gastos por subfunções orçamentárias?
- Qual o impacto dos restos a pagar na execução orçamentária das SEEs?

3.1. Despesas totais liquidadas pelas SEEs

Os dados apresentados na seção 2 mostraram uma retração expressiva da receita total dos estados brasileiros nos anos que se seguiram a 2014, conforme se poderia esperar dada a sequência de quedas no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro nos anos de 2015 e 2016 e a lenta recuperação observada em 2017 e 2018. As receitas líquidas totais dos estados foram 6,8% menores em 2018 quando comparadas em valores reais com 2014.

Esse resultado da receita obviamente se expressaria nas despesas totais dos estados no mesmo período. De fato, o que podemos observar no gráfico 5 é que esse efeito foi sentido diretamente nos gastos das SEEs.

Frente Melhoria do Gasto Público

Gráfico 5 – Despesas das 19 secretarias estaduais de Educação



Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa (valores atualizados pelo IPCA/IBGE para 2019).

* Exclui gastos com a subfunção “ensino superior”.

Somando-se o conjunto das 19 UFs analisadas, podemos observar, na tabela 2, uma queda real de 6,7% nas despesas executadas pelas SEEs em 2018 quando comparadas às executadas em 2014, queda que chegara a 9,1% em 2016. Das UFs consideradas, 13 executaram em 2018 valores reais inferiores aos de 2014, das quais 4 tiveram queda de gastos superiores a 15%; apenas 3 executaram entre 2015 e 2018 valores reais médios superiores aos observados em 2014.

Frente Melhoria do Gasto Público

Tabela 2 - Despesas liquidadas das SEEs entre 2015 e 2018, comparadas com o exercício de 2014*

UF	2015	2016	2017	2018
A	-12,8%	-9,0%	-6,2%	-9,2%
B	-3,5%	-6,0%	-6,8%	-10,4%
C	-3,6%	-7,3%	-10,9%	-8,8%
D				
E	-15,0%	-23,3%	-20,9%	-23,4%
F	-9,9%	-17,7%	-19,5%	-17,5%
G	-11,6%	-1,8%	-1,3%	6,0%
H	-24,1%	-18,2%	-21,7%	-12,1%
I	-15,8%	-18,3%	-22,4%	-19,0%
J	-4,4%	-13,0%	-10,7%	-10,6%
K	-7,9%	-8,0%	-10,8%	-7,1%
L	-5,8%	-4,0%	-5,1%	-2,8%
M	-12,4%	-15,0%	0,1%	-6,1%
N	-0,1%	-8,6%	0,0%	2,9%
O	-3,4%	-2,6%	8,9%	12,5%
P	-0,7%	6,6%	-0,1%	11,1%
Q	-1,7%	-8,4%	-10,6%	-13,2%
R	-0,6%	-3,5%	-0,4%	6,1%
S	-18,2%	-23,1%	-23,4%	-18,1%
Total	-4,4%	-9,1%	-7,4%	-6,7%

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa (valores atualizados pelo IPCA/IBGE para 2019).

* Exclui gastos com a subfunção “ensino superior”.

3.2. Análise por subfunções orçamentárias

A classificação das despesas públicas em subfunções orçamentárias visa permitir agrupar em conjuntos menores, mais específicos, a agregação das áreas de despesa que competem ao setor público. Cada uma das funções orçamentárias possui um subconjunto “típico” de subfunções, sendo permitida a combinação de subfunções e funções diversa daquela estabelecida na norma geral (Portaria 42/1999, do

Frente Melhoria do Gasto Público

Ministério do Orçamento e Gestão). As subfunções típicas da função “educação” estão apresentadas na tabela 3.

Tabela 3 – Função “educação” e subfunções

Função	Subfunção
12 - Educação	361 - Ensino fundamental 362 - Ensino médio 363 - Ensino profissional 364 - Ensino superior 365 - Educação infantil 366 - Educação de jovens e adultos 367 - Educação especial 368 - Educação básica

Fonte: Portaria SOF 42/1999.

Originalmente, as subfunções típicas da função “educação” pretendiam facilitar a agregação dos gastos de acordo com a fase do ensino ministrado e as modalidades de ensino não regular. A partir de 2011, com a criação da subfunção “educação básica”¹⁴, passou a ser possível agrupar os gastos em ensino médio, fundamental e infantil em uma mesma subfunção orçamentária.

A criação dessa subfunção permitiu que os entes da Federação pudessem optar por usar as subfunções específicas das etapas de ensino (infantil, fundamental e médio) ou a subfunção “educação básica”. Essa opção deu flexibilidade aos gestores orçamentários, mas produziu como resultado negativo a ausência de padronização e, portanto, de comparabilidade entre os gastos de diferentes UFs.

¹⁴ A subfunção “educação básica” foi criada com o intuito de facilitar a prestação de contas de todas as despesas relacionadas ao Fundeb.

Frente Melhoria do Gasto Público

Outro elemento que vem contribuindo para dificultar a comparabilidade dos gastos em educação entre as UFs é a falta de padrão no uso das subfunções “administração geral” (típica da função “administração”), “previdência do regime estatutário” (típica da função “previdência social”) e “transferências para a educação básica” (típica da função “encargos especiais”).

É nesse contexto que podemos entender as classificações por subfunção encontradas na análise dos dados de execução orçamentária das SEEs. As 19 secretarias analisadas usaram um total de 48 subfunções nos exercícios de 2014 a 2018. O primeiro aspecto a destacar é que as subfunções “educação básica” e “administração geral” respondem por 55,3% dos gastos realizados pelas SEEs entre os anos de 2014 e 2018.

Tabela 4 - Gastos totais das 19 SEEs entre 2014 e 2018, por subfunção¹⁵ (%)

SUBFUNÇÃO	%
EDUCAÇÃO BÁSICA	34,1%
ADMINISTRAÇÃO GERAL	21,2%
ENSINO FUNDAMENTAL	16,2%
ENSINO MÉDIO	14,6%
EDUCAÇÃO INFANTIL	0,1%
TRANSFERÊNCIAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	6,8%
OUTRAS SUBFUNÇÕES	7,1%

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa (valores atualizados pelo IPCA/IBGE para 2019).

Por outro lado, mais de metade das UFs analisadas (10 de 19) classificam menos de 10% dos seus gastos em “educação básica”, 14 alocam menos de 20% das despesas em “administração geral”, apenas 2 usam a subfunção “previdência do regime estatutário” de forma relevante e somente 1 utiliza a subfunção “transferências para a educação básica”.

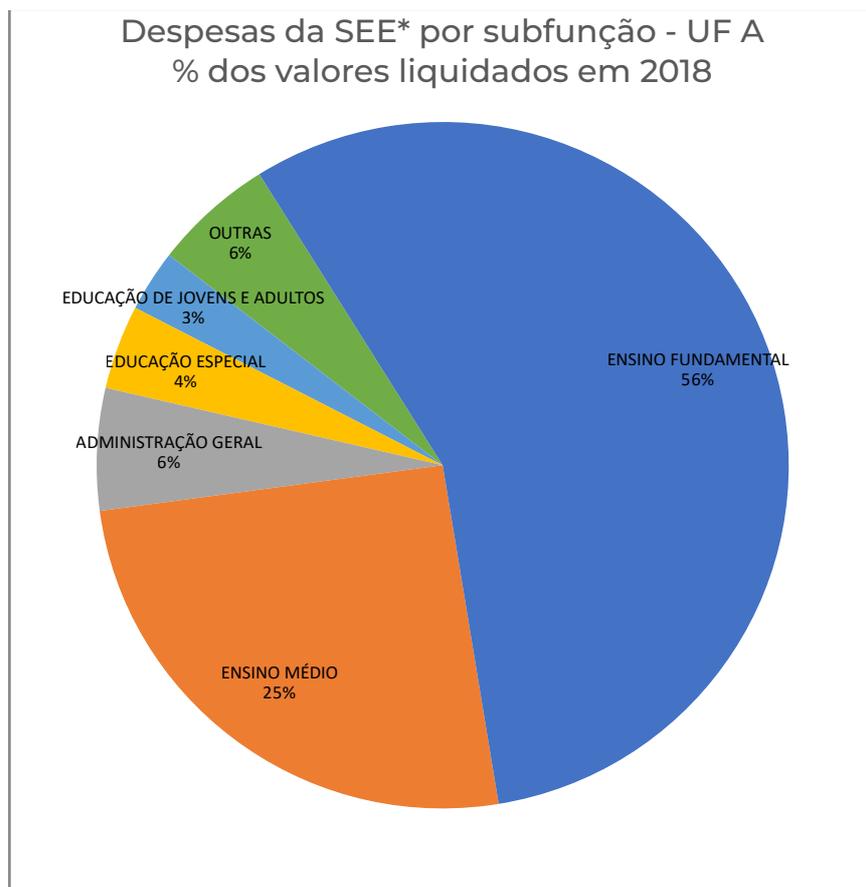
¹⁵ Não inclui a subfunção “ensino superior”.

Frente Melhoria do Gasto Público

A classificação por subfunções específicas seria imprescindível não apenas para entender os diferentes pesos das fases de ensino em cada UF, mas também para possibilitar a estimativa de gasto por aluno, que obviamente possui estruturas de custos diversas entre as diferentes fases do ensino básico. Como podemos observar nos gráficos 6 e 7, que representam os estados com as maiores despesas executadas pelas SEEs, o uso das subfunções de maneira não padronizada inviabiliza a comparação entre as UFs usando essa classificação.

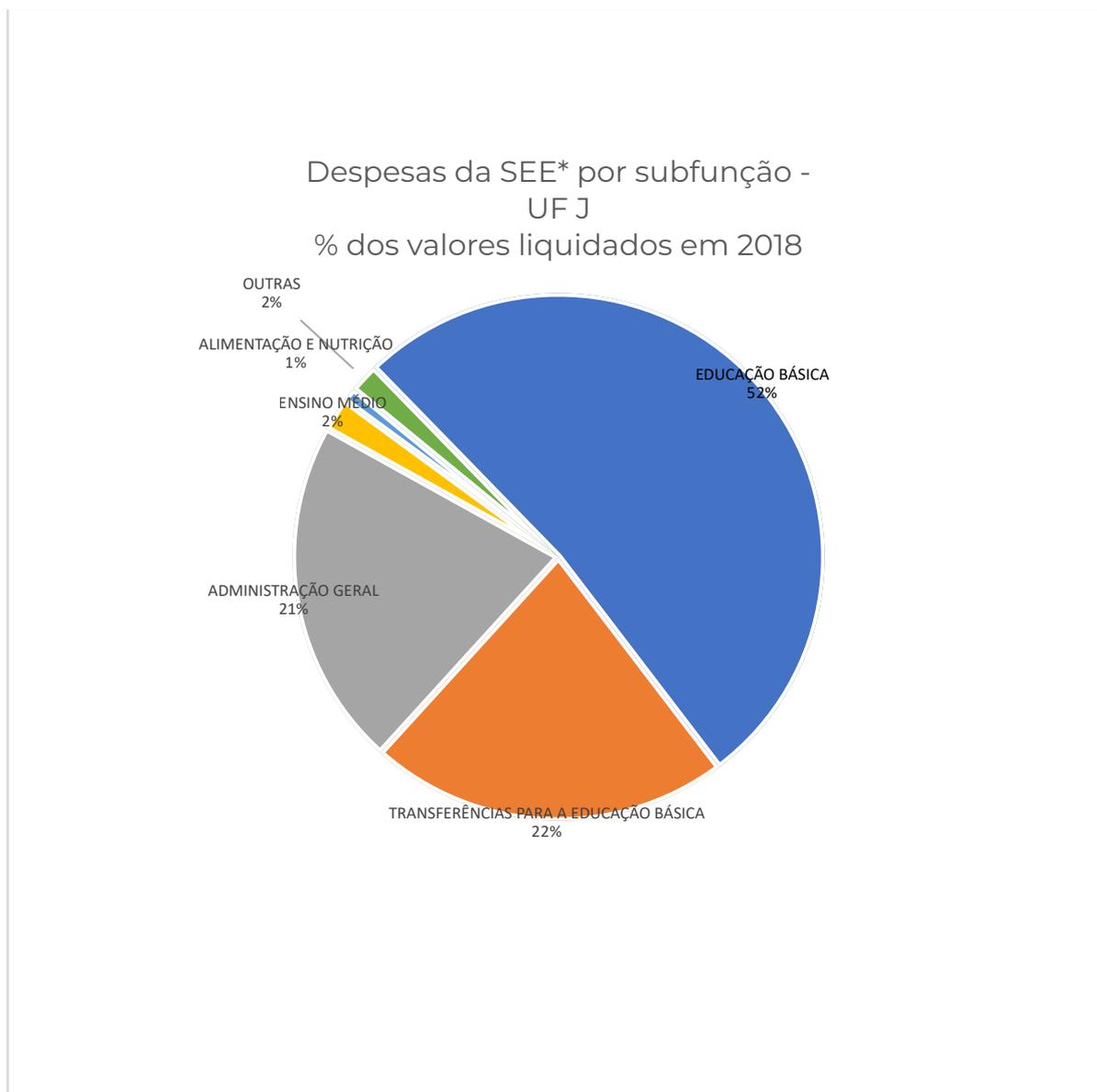
Frente Melhoria do Gasto Público

Gráficos 6 e 7 – Despesas das SEEs por subfunção¹⁶ 2018 (% dos valores liquidados)



¹⁶ Não inclui subfunção “ensino superior”.

Frente Melhoria do Gasto Público

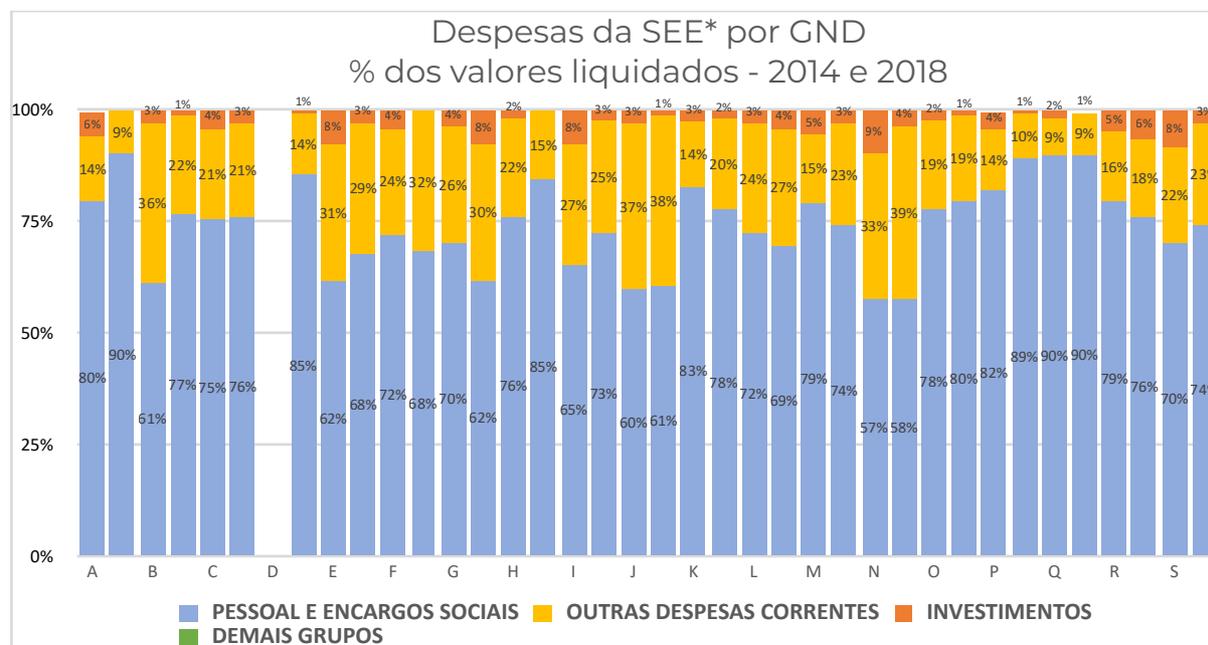


Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do Siconfi.

*Valores atualizados com base no IPCA/IBGE, mês de referência dezembro de 2019.

3.3.Despesas por grupo de natureza de despesas (GND)

Gráfico 8 – Despesas das 19 secretarias por GND



Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa (valores atualizados pelo IPCA/IBGE para 2019).

* Exclui gastos com a subfunção “ensino superior”.

A distribuição dos gastos das SEEs por GND se concentra nos grupos de “pessoal e encargos sociais” e “outras despesas correntes”, como se poderia esperar em uma área caracterizada pela oferta continuada de serviços especialmente dependentes de recursos humanos, professores(as) e outros(as) profissionais da educação.

A redução dos gastos com pessoal foi proporcionalmente menor que a redução das despesas totais das SEEs, o que talvez possa ser explicado pela característica menos flexível desse grupo de despesa. Os gastos globais das 19 SEEs com “pessoal e encargos sociais” sofreram uma pequena queda real entre os exercícios de 2014 e 2018 (-3%), mas com grande variabilidade entre as diferentes UFs. Seis SEEs tiveram redução

Frente Melhoria do Gasto Público

superior a 10% na despesa de pessoal, outras 6 experimentaram redução inferior a 10% e 6 tiveram aumento das despesas com pessoal e encargos sociais entre 1,3% e 21,3% entre 2014 e 2018. A taxa de inflação relativamente alta entre 2014 e 2018 pode ter contribuído para essa amplitude nas variações reais dessa despesa¹⁷, que representou 69,8% em 2014 e 72,4% do total de gastos das SEEs em 2018.

Por outro lado, pode haver uma “troca” entre despesas de pessoal e despesas com serviços de terceiros, caso tenha havido substituição de servidores públicos por contratações terceirizadas em determinados serviços. Porém, no conjunto das UFs analisadas, não se observa correlação entre as duas situações. Oito das 19 UFs tiveram aumento de “outras despesas correntes” entre 2014 e 2018, 3 delas com aumento de despesas de pessoal e 5 com redução. Quando se consideram todas as 19 UFs analisadas, houve redução de 8% do grupo “outras despesas correntes” no período, que apresentou variação de 26,2% para 25,8%% do total de despesas entre 2014 e 2018.

O grupo com maior variação no período foi o dos investimentos. Também conforme é esperado em período de crise econômica e redução real das receitas governamentais, a primeira e proporcionalmente maior variável de ajuste das despesas públicas é o investimento. Com efeito, os investimentos agregados das 19 SEEs caíram 59% entre 2014 e 2018 (de 3,9% para 1,7% do total), e apenas 3 UFs tiveram em 2018 despesas de investimento superiores às observadas em 2014.

¹⁷ A inflação acumulada nos cinco anos de 2014 a 2018, medida pelo IPCA/IBGE, foi de 31,06%. Assim, mesmo eventuais aumentos nominais de salários podem, nessa situação, resultar em reduções de salários reais. Outro fator que influencia as despesas de pessoal e encargos de maneira diferenciada entre as UFs é o piso salarial nacional do magistério, que aumentou 44,7% entre 2014 e 2018. Estados nos quais grande número de professores(as) recebe o piso ou valores próximos a ele sofrem mais impacto dos reajustes do piso.

Frente Melhoria do Gasto Público

Tabela 5 - Comparação das despesas das SEEs por GND (2018/2014)

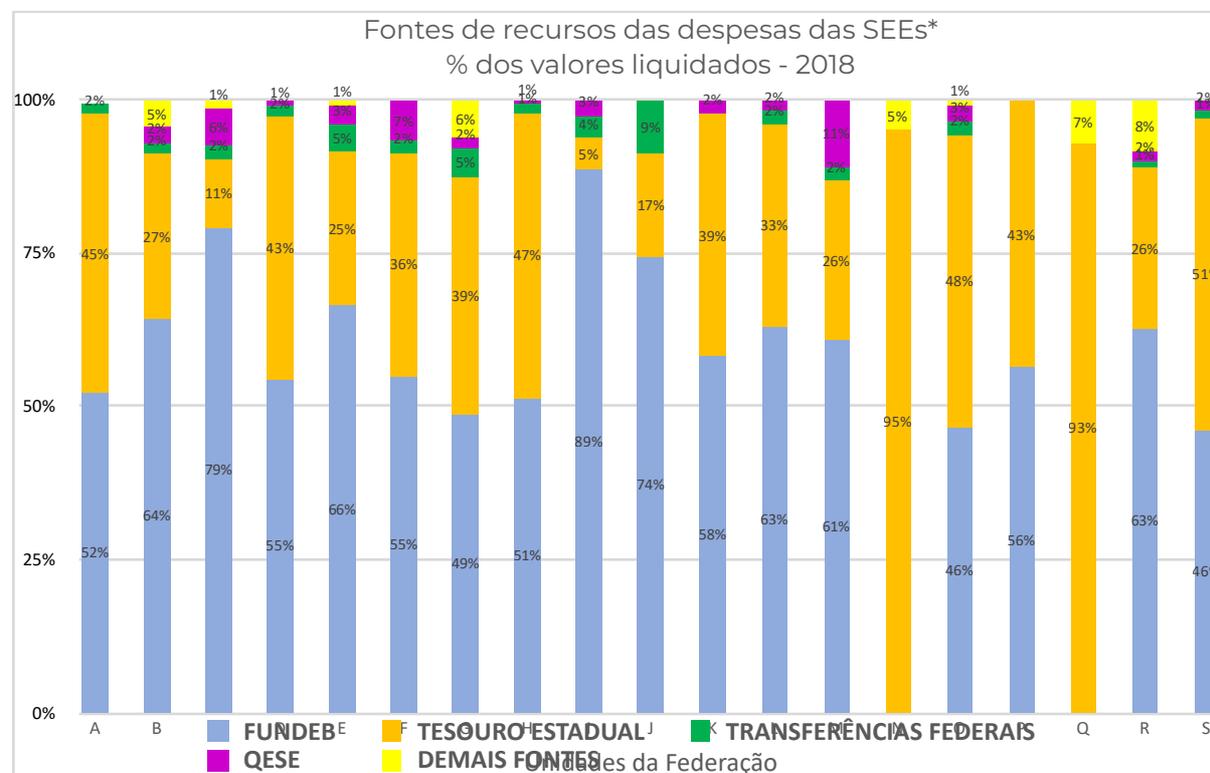
UF	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	INVESTIMENTOS
A	102,9%	60,5%	4,1%
B	111,9%	55,1%	44,2%
C	91,8%	93,4%	68,3%
D			
E	84,5%	72,9%	27,7%
F	77,7%	109,6%	6,4%
G	93,6%	123,9%	215,4%
H	97,5%	61,4%	8,6%
I	90,0%	75,0%	26,7%
J	90,6%	91,7%	37,4%
K	86,9%	131,4%	71,2%
L	93,1%	105,8%	123,9%
M	87,8%	139,7%	53,9%
N	103,5%	120,3%	38,5%
O	114,5%	111,0%	56,8%
P	121,3%	79,1%	23,5%
Q	87,2%	96,4%	24,8%
R	101,3%	119,5%	140,7%
S	86,8%	85,9%	29,4%
Total Geral	96,9%	92,0%	40,9%

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa (valores atualizados pelo IPCA/IBGE para 2019).

* Exclui gastos com a subfunção “ensino superior”.

3.4.Despesas por fontes

Gráfico 9 – Fontes de recursos das despesas das SEEs



Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa (valores atualizados pelo IPCA/IBGE para 2019).

* Exclui gastos com a subfunção “ensino superior”.

As principais fontes de recurso das SEEs entre os anos de 2014 e 2018 foram o Fundeb, que representou quase 60% dos gastos totais das 19 UFs, e o Tesouro Estadual, com cerca de 32%. As duas fontes acumuladamente saltaram de 88,6% do total de recursos das SEEs em 2014 para 92,58% em 2018. Apesar de uma relativa estabilidade na composição das fontes ao longo do período analisado, é possível observar uma pequena queda na participação do Fundeb em 2018 (ou seja, os recursos com origem no fundo caíram mais que a queda do gasto total em educação) e um aumento contínuo da participação da fonte Tesouro Estadual entre o início

Frente Melhoria do Gasto Público

e o final da série de dados, compensando parcialmente a redução do fundo.

Uma vez que o Fundeb é calculado pelo número de matrículas, sua queda pode ser explicada por alguns fatores, como o processo de municipalização (absorção pelos municípios de parte do ensino fundamental ofertado pelo estado), a redução da taxa de natalidade e consequente queda da demanda por vagas e a obrigatoriedade de inclusão do 9º ano do ensino fundamental, muitas vezes ofertado pelos municípios.

Entre as demais fontes, merecem menção a participação de 4,17% das transferências federais e de 1,6% da QESE. As demais fontes somadas representaram menos de 2% do total de recursos executado pelas SEEs.

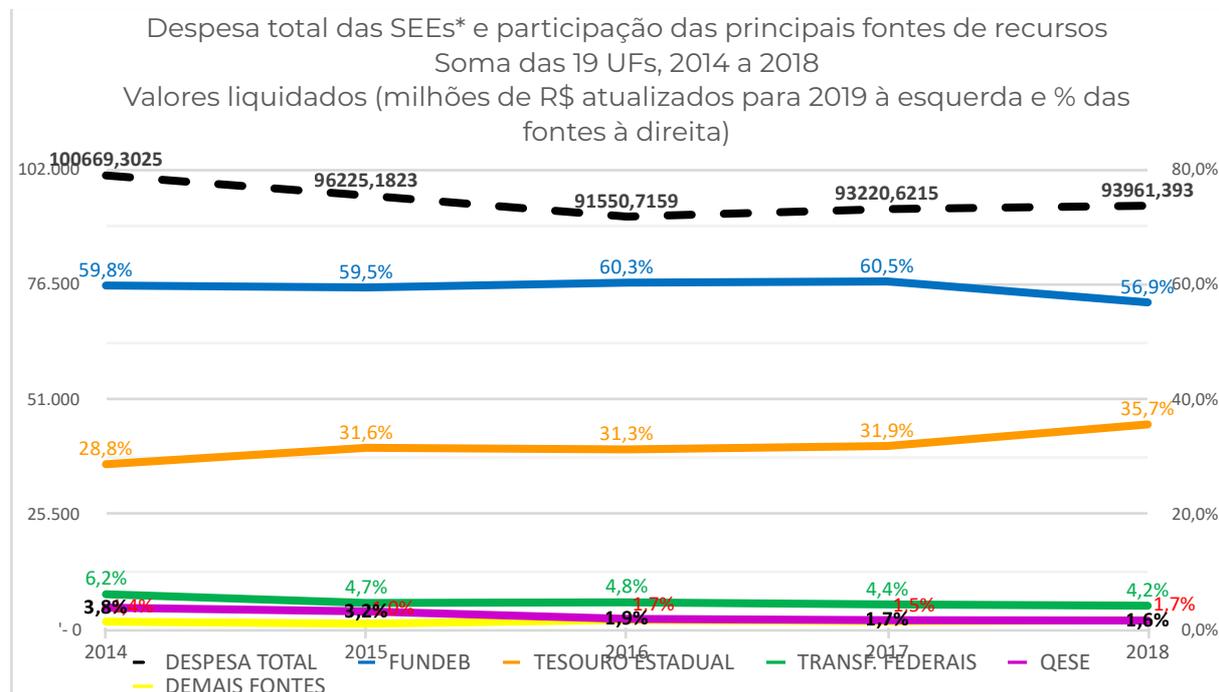
Para além desse quadro geral de fontes de recursos no gasto agregado dos estados, podemos observar uma importante variação entre as SEEs¹⁸. O Fundeb, por exemplo, representa 47% dos recursos da UF que menos usa a fonte e 87% da UF que possui maior proporção de gastos nessa fonte. O Tesouro Estadual, por sua vez, varia de uma participação mínima de 3,9% a 49% como proporção máxima entre as UFs.

É importante destacar aqui que boa parte dessa variação se deve a diferenças de classificação das fontes e não a diferenças reais de origem dos recursos. Conforme destacamos na introdução metodológica, duas SEEs não classificaram nenhum gasto na fonte Fundeb; além disso, há distorções na comparação introduzidas pela inclusão ou não no orçamento da SEE de gastos com previdência do regime próprio dos servidores e de transferências obrigatórias aos municípios.

¹⁸ Foram excluídas dos cálculos a seguir as duas UFs que não classificaram nenhum gasto na fonte Fundeb.

Frente Melhoria do Gasto Público

Gráfico 10 – Despesa total das SEEs e participação das principais fontes de recursos



Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa (valores atualizados pelo IPCA/IBGE para 2019).

* Exclui gastos com a subfunção “ensino superior”.

3.5. Despesas por fontes, considerando GND

Os gastos realizados nos GND “pessoal e encargos sociais” e “investimentos” mostraram particularidades quanto às fontes de recursos.

Em especial, o grupo “pessoal e encargos sociais”, que alcançou 72,3% do total das despesas agregadas das 19 SEEs nos cinco exercícios analisados (aumento de 2,5 pontos percentuais entre 2014 e 2018), é fortemente concentrado na fonte Fundeb¹⁹. Quase 70% dos gastos com pessoal e encargos sociais no período tiveram como fonte os recursos do Fundeb. Essa participação aumentou oito pontos percentuais entre o início

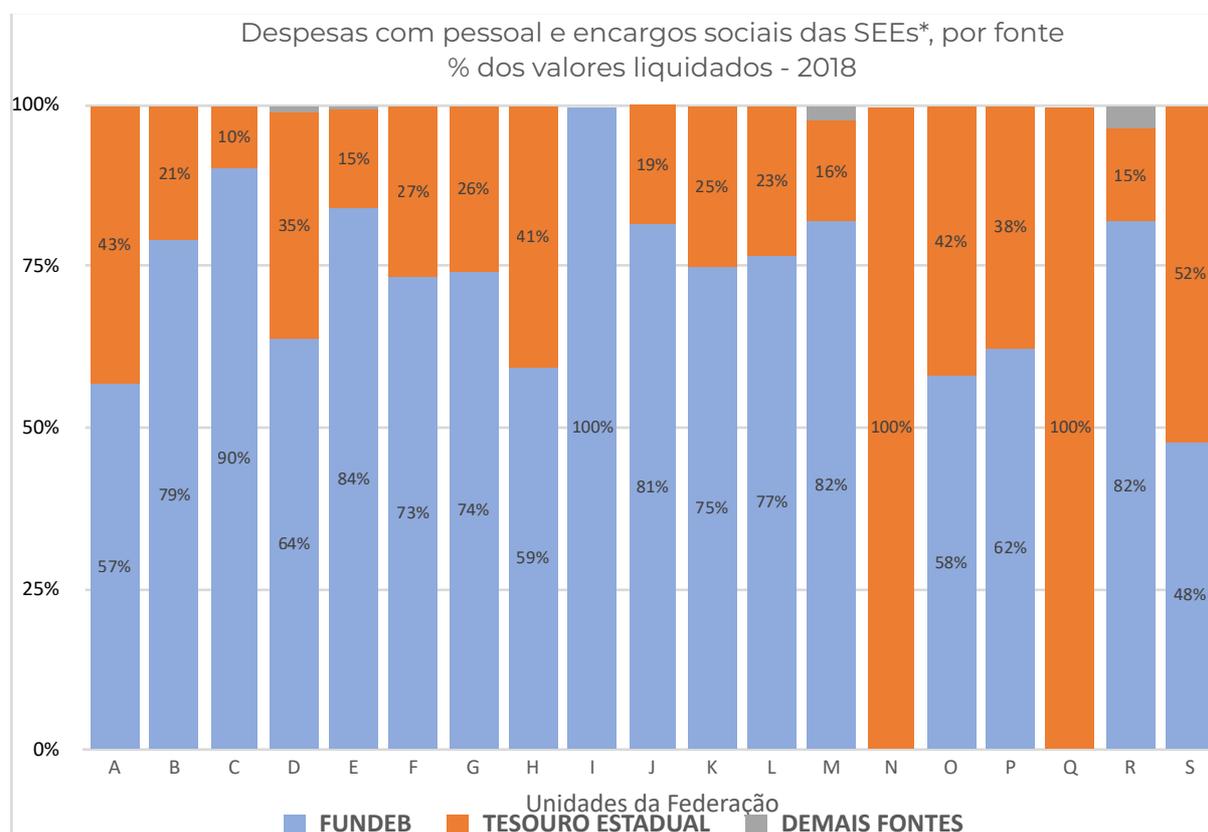
¹⁹ O uso majoritário dos recursos do Fundeb nas despesas de pessoal parece decorrer tanto do mínimo legal de 60% e de essas despesas serem as que mais demandam recursos (pela própria característica da área), quanto de uma opção de gestão por gastar com salários esses recursos, que têm por regra uma aplicação mais restrita do que aqueles da fonte Tesouro Estadual. Em caso de eventual não utilização, haveria menos opções de emprego em outras áreas – como alimentação escolar, por exemplo – ou ficariam retidos no fundo para utilização no ano posterior. E, a depender do volume não utilizado, há risco de apontamentos pelo Tribunal de Contas.

Frente Melhoria do Gasto Público

e o final da série (de 63,9% para 71,9%). A mesma variação, em sentido oposto, foi observada na participação da fonte Tesouro Estadual, que caiu de 35,8% em 2014 para 27,7% em 2018 (menos 8,1 pontos percentuais).

O uso das diferentes fontes para os gastos com pessoal e encargos sociais das SEEs também mostrou grande variabilidade entre as diferentes UF's, de um mínimo de 49,5% a um máximo de 99,41% na fonte Fundeb, e de um mínimo de 0,2% a um máximo de 50,5% na fonte Tesouro Estadual²⁰. As demais fontes tiveram uma participação muito pequena nas despesas com pessoal e encargos sociais.

Gráfico 11 – Despesa com pessoal e encargos sociais das SEEs por fontes



Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa (valores atualizados pelo IPCA/IBGE para 2019).

* Exclui gastos com a subfunção "ensino superior".

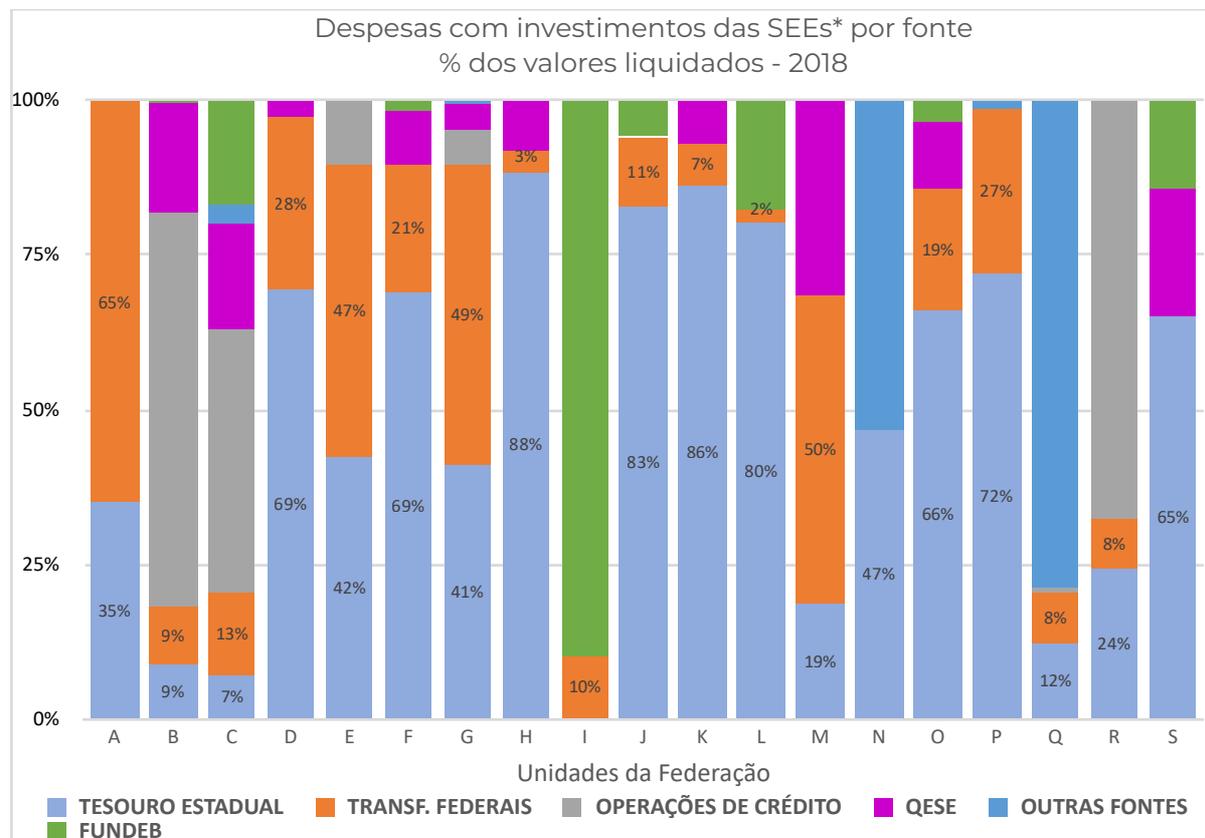
²⁰ Aplica-se aqui a restrição metodológica explicitada na seção anterior. Ver também as notas 2 e 3.

Frente Melhoria do Gasto Público

Os investimentos das SEEs foram financiados por uma diversidade maior de fontes de recursos, sem uma grande concentração em qualquer uma delas. A principal fonte foi o Tesouro Estadual, que respondeu por 41,5% dos investimentos executados pelas 19 SEEs. As transferências federais responderam por 26,3% dos investimentos, enquanto a QESE e as operações de crédito financiaram cada uma cerca de 10% dos investimentos; o Fundeb respondeu por cerca de 4,8% e todas as demais fontes somadas, por 6,3%.

A participação do Tesouro Estadual como fonte para os investimentos das SEEs mostrou também grande variabilidade entre as UFs (de menos de 1% a mais de 87%), assim como a participação da segunda fonte em importância (transferências federais), que foi de um mínimo de 0,3% a um máximo de 54,27%. O Fundeb, principal fonte de recursos das SEEs, teve uma participação abaixo de 5% nos investimentos em 12 das UFs analisadas, e em apenas 1 o Fundeb financiou uma parcela dos investimentos maior que o Tesouro Estadual. Em alguns casos, como se pode observar no gráfico 12 para o ano de 2018, preponderou no financiamento dos investimentos a fonte operações de crédito. A fonte QESE teve participação proporcional expressiva em algumas UFs.

Gráfico 12 – Despesa com Investimentos das SEEs por fontes



Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa (valores atualizados pelo IPCA/IBGE para 2019).

* Exclui gastos com a subfunção “ensino superior”.

3.6. Restos a pagar²¹

As 19 SEEs deixaram entre 6,1% e 7,7% do total da despesa liquidada como restos a pagar (RP) nos exercícios orçamentários em análise. Um aumento significativo do volume de restos a pagar poderia expressar uma tentativa de acomodar as pressões orçamentárias em uma conjuntura de crise e uma redução do volume real de recursos disponíveis para a educação. Não é que se pode verificar na análise dos dados agregados, que mostram estabilidade.

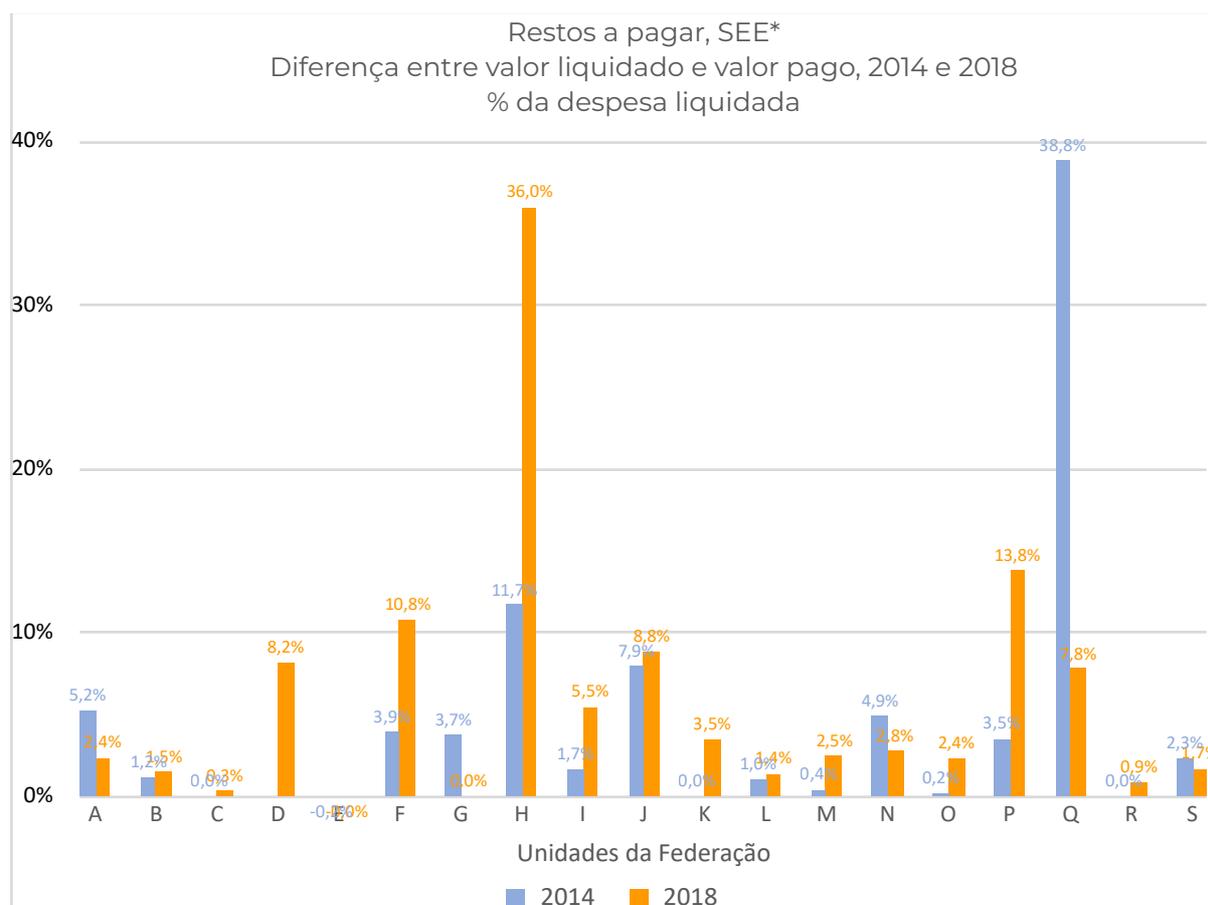
Embora o volume de restos a pagar do conjunto das SEEs não tenha tido mudança expressiva ao longo do período, houve grande variação no

²¹ O volume de restos a pagar foi considerado como sendo a diferença entre o valor liquidado e o valor pago no exercício.

Frente Melhoria do Gasto Público

volume de RP entre os estados e também nas UFs entre diferentes exercícios, como pode ser observado no gráfico 13, que mostra os anos de 2014 e 2018. Apenas 3 UFs deixaram RP superiores a 10% da despesa liquidada em 2018, enquanto 11 SEEs deixaram restos inferiores a 3%, quadro que praticamente se repete nos demais exercícios.

Gráfico 13 – Restos a pagar das SEEs



Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa (valores atualizados pelo IPCA/IBGE para 2019).

* Exclui gastos com a subfunção “ensino superior”.

4. Reflexões sobre os dados analisados

A partir da análise dos dados de despesas das 19 SEEs apresentadas neste relatório, é possível destacar alguns pontos para reflexão e possíveis ajustes futuros.

4.1. Uso das subfunções “administração geral” e “educação básica” x subfunções por etapa de ensino

Ao analisar as despesas das SEEs, foi identificado que alguns estados utilizam fortemente (mais de 50% do total) subfunções abrangentes, como “educação básica” e “administração geral”. Além disso, vários outros estados, apesar de utilizar em menor proporção essas subfunções (cerca de 20% das despesas), também fazem uso desse expediente.

O uso de subfunções na classificação das despesas permite não apenas a organização dos dados com intuito contábil, mas principalmente sua análise econômica, podendo ensejar o cálculo de despesa per capita em diferentes etapas e modalidades de ensino. Porém, para que isso seja possível, todas as despesas referentes ao ensino médio, por exemplo, deveriam estar classificadas especificamente nessa subfunção, sejam estes gastos com equipamentos, merenda ou salário de professores(as) e outros(as) profissionais desse nível de ensino.

Nesse sentido, se as despesas do ensino médio são alocadas nas subfunções “educação básica” ou ainda “administração geral”, esse controle desaparece e adiciona-se uma dificuldade a mais para que se calcule a despesa per capita. É compreensível que se busque utilizar subfunções abrangentes para despesas que permeiam diversas etapas e modalidades (por exemplo, professores(as) que dão aulas em diferentes níveis de ensino ou contratos de serviços de terceiros que abrangem toda a rede escolar). Nesses casos, contudo, se não for feito um esforço de divisão ou rateio de despesas, não é possível utilizar as despesas por subfunção como referência de gasto nas diferentes etapas e modalidades de ensino, e muito menos para a comparação entre estados.

4.2. Falta de padronização na classificação por fontes

Ao analisar as despesas dos estados por fonte, foi necessário um trabalho metódico de padronização, pois os nomes atribuídos por cada

Frente Melhoria do Gasto Público

UF a cada fonte são muito diferentes, levando à consolidação de mais de 700 fontes, o que não condiz com a realidade da classificação. Mesmo após o esforço de padronização, por vezes ainda restam dúvidas sobre como cada estado utiliza as diferentes fontes, o que levou à não identificação do Fundeb em duas secretarias.

A classificação por fonte é extremamente importante no dimensionamento do federalismo fiscal na educação. Quais são os recursos que financiam os programas educacionais e quais as origens? Quanto do recurso é originário do próprio Tesouro Estadual e quanto é transferência federal? Há recursos de origem privada ou operações de crédito? Essas perguntas são respondidas por meio da classificação por fontes. Assim, quanto mais adequada essa classificação, melhor a compreensão de como se dá o federalismo fiscal na educação brasileira, permitindo uma comparação entre estados no recebimento e uso de fontes federais, por exemplo.

Durante a discussão sobre a prorrogação e reestruturação do Fundeb, ficou evidente a relevância da complementação da União para muitos municípios brasileiros²² e também para os estados²³. No entanto, para que a análise dos efeitos dos recursos do Fundeb, tanto globais quanto aqueles referentes à complementação da União, seja mais aprofundada e detalhada, é fundamental o uso padronizado da classificação das despesas por fontes de recursos.

Neste momento em que a complementação da União vai aumentar gradualmente até 23% em 2026, essa padronização possibilitará um monitoramento preciso sobre quanto as diversas UFs dependem dos

²² Estudo de Tanno (2018) revela a relevância da complementação da União para a redução das desigualdades municipais no valor aluno/ano. Disponível em: <<https://aslegis.org.br/producao-intelectual/estudos-e-notas-tecnicas/750-estudo-claudio-tanno>>.

²³ Estudo de Peres et al (2020) apresenta a relevância da complementação da União a para redução das desigualdades estaduais no Brasil. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/perguntas-que-a-ciencia-ja-respondeu/2020/Fundeb-a-importancia-da-complementacao-da-Uniao-para-reducao-das-desigualdades-educacionais-entre-os-estados-brasileiros>>.

Frente Melhoria do Gasto Público

recursos do Fundeb provenientes da cesta estadual e daqueles complementados pela União. Além disso, será possível saber quais despesas estão sendo financiadas com os recursos do fundo, tanto em relação ao montante referente à arrecadação dos estados e municípios quanto, principalmente, em relação aos recursos provenientes dos diferentes tipos de complementação da União que teremos a partir de 2021.

Nesse sentido, o uso padronizado de fontes para o Fundeb entre os entes federativos dará transparência e maior controle, permitindo associar as despesas: i) ao Fundeb originário do próprio ente (subvinculação de 20%); ii) àquele que é fruto do recebimento líquido de transferências dentro do Fundeb estadual (no caso dos municípios, especificamente); e iii) àquela parcela do Fundeb advinda das complementações da União.

4.3. Relevância da identificação de despesas específicas

É importante destacar que os QDDs solicitados e enviados pelas SEEs não possibilitam identificar despesas específicas, como serviços de terceiros para alimentação escolar, segurança, limpeza ou transporte escolar, entre outros, porque o banco de dados não continha itens de despesa (ou subelementos). A identificação desse tipo de despesa depende dessa classificação, pois em geral são despesas identificáveis apenas por meio do item de despesa²⁴.

4.4. A importância da padronização como forma de comparação interestadual

É fundamental ressaltar que todo o esforço de construção do banco de dados das despesas com educação realizadas pelos estados brasileiros tem sido feito em função do objetivo do Consed de analisar a qualidade do

²⁴ Itens de despesa são detalhamentos da classificação por natureza de despesa e servem, por exemplo, para identificar diferentes tipos de insumos adquiridos ou serviços de terceiros contratados (MTO, 2020).

gasto em educação, de forma comparada entre as UFs, o que poderia apoiar, no futuro, a construção de custos por estudante, equipamentos etc.

Nesse sentido, a realização de ajustes e a padronização das despesas são necessárias para alcançar esse objetivo. Entendemos que esse é um processo contínuo e incremental, no qual algumas ações são mais simples e imediatas e outras mais complexas. De toda forma, destacamos a seguir algumas oportunidades vislumbradas a partir desta pesquisa, em consonância com as anteriores.

5. Oportunidades e sugestões de ajustes e padronização das despesas em educação

A análise da despesa das 19 SEEs traz uma importante oportunidade de aprofundar a reflexão que já vem sendo feita sobre a necessidade e os critérios para melhor padronização das despesas com educação. É verdade que cada estado brasileiro tem características distintas e liberdade decisória sobre os processos administrativos e de compras, o que por si só deve caracterizar distinções importantes nas despesas em educação. Alguns estados apresentam mais compras diretas e outros processos descentralizados em unidades regionais ou locais/municipais. No entanto, se houver uma opção por uso de algumas classificações de forma padrão, tornar-se-á possível comparar essas despesas mesmo considerando suas especificidades.

- i. **Subfunções:** a primeira padronização que as secretarias estaduais poderiam trabalhar é a classificação dos gastos por subfunções. Nesse sentido, se o intuito é permitir a identificação dos diferentes níveis e modalidades de ensino, seria recomendável suspender o uso da subfunção “educação básica” e restringir fortemente o uso da subfunção “administração geral”, apenas para gastos não possíveis de serem rateados entre níveis, como aqueles realizados

Frente Melhoria do Gasto Público

com o gabinete do secretário, que cuida de todos os níveis e modalidades de ensino.

- ii. **Fontes:** o aprimoramento do uso da classificação por fontes é outra medida importante para criar comparabilidade da despesa entre estados. São poucas as fontes mais utilizadas na área de educação, como apresentamos anteriormente. Dessa maneira, recomenda-se que seja adotado um campo de classificação em que os nomes e códigos de fontes sejam os mesmos para todos os estados, sem que se elimine a possibilidade de que cada UF possa usar outros campos com nomes e códigos específicos para o detalhamento das fontes padrão. Esse ajuste permitirá a construção de relatórios comparados que esclareçam contornos do federalismo fiscal em educação, o que é fundamental para guiar as reflexões do Consed sobre financiamento e fontes para a educação e para permitir um bom sistema de controle do uso dos recursos do Fundeb.
- iii. **Itens de despesa:** a organização e padronização de itens de despesa é também bastante importante para a análise comparativa entre estados e para a construção de custos unitários para diferentes tipos de insumos e serviços de terceiros utilizados pelas secretarias. Essa construção, porém, é mais complexa, pois não depende somente das SEEs (em geral a definição dos itens de despesa é responsabilidade das secretarias de Finanças ou Planejamento) e são um pouco mais demoradas. Uma revisão adequada de itens de despesas depende também da compreensão de processos administrativos e de compras de cada secretaria estadual.

Considerações finais

A presente pesquisa buscou trazer informações sobre o gasto de 19 SEEs em um período especialmente difícil da gestão pública brasileira, isto

Frente Melhoria do Gasto Público

é, entre 2014 e 2018, no qual houve inicialmente um refluxo de receitas correntes e de capital nos diferentes estados e, posteriormente, uma recuperação modesta. Neste momento, no ano de 2020, estamos enfrentando um dos maiores desafios econômicos, financeiros e sociais trazidos pela crise sanitária da covid-19. A pandemia impõe a todos os setores da administração pública desafios gigantescos de adaptação e novas atividades com menos recursos. Esse desafio está posto muito fortemente para a educação brasileira e, em especial, em um momento de revisão e construção do novo Fundeb. Diante desse cenário, acreditamos ser fundamental aproveitar a necessidade de mudanças e revisar a estrutura classificatória das despesas em educação.

Nesse sentido, consideramos oportuno investir em uma reflexão e reorganização da classificação por subfunções e fontes, o que pode ser feito no curto prazo e já traria grande aprimoramento para comparabilidade interestadual. Em consonância com esses ajustes, poderíamos iniciar uma reflexão sobre diferentes usos dos itens de despesas e como ajustá-los.

Frente ao desafio de buscar maior equidade, para incluir a enorme quantidade de crianças e adolescentes que ainda estão fora da rede escolar e dar-lhes condições de manter-se estudando, usando de forma eficiente os recursos públicos, é fundamental entender como se gasta e de forma comparada a outras unidades da Federação.