



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DIREITO

DAVI ALOISE

**ANÁLISE DAS VARIAÇÕES DO ORÇAMENTO FEDERAL NO ENSINO
SUPERIOR DECORRENTES DE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO
BRASILEIRA**

MOSSORÓ
2020

DAVI ALOISE

**ANÁLISE DAS VARIAÇÕES DO ORÇAMENTO FEDERAL NO ENSINO
SUPERIOR DECORRENTES DE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO
BRASILEIRA**

Monografia apresentada à
Universidade Federal Rural do Semi-
Árido como requisito para obtenção
do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Lizziane Souza Queiroz
Franco de Oliveira, Profa. Dra.

MOSSORÓ
2020

©Todos os direitos estão reservados à Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996, e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tornar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata, exceto as pesquisas que estejam vinculadas ao processo de patenteamento. Esta investigação será base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) seja devidamente citado e mencionado os seus créditos bibliográficos.

A453a Aloise, Davi.
Análise das variações do orçamento federal no Ensino Superior decorrentes de alterações na legislação brasileira / Davi Aloise. - 2020.
42 f. : il.

Orientadora: Lizziane Souza de Oliveira.
Monografia (graduação) - Universidade Federal Rural do Semi-árido, Curso de Direito, 2020.

1. Orçamento Público. 2. Ensino Superior. 3. Análise de Dados. 4. Emenda Constitucional 95/2016. 5. Fundo de Financiamento Estudantil. I. de Oliveira, Lizziane Souza, orient. II. Título.

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

DAVI ALOISE

**ANÁLISE DAS VARIAÇÕES DO ORÇAMENTO FEDERAL NO ENSINO
SUPERIOR DECORRENTES DE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO
BRASILEIRA**

Monografia apresentada a Universidade
Federal Rural do Semi-Árido como
requisito para obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Defendida em: ____ / ____ / 2 ____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira
Presidente

Profa. Dra. Raquel Araújo Lima
Membro Examinadora

Profa. Dra. Ludimilla Carvalho Serafim de Oliveira
Membro Examinadora

AGRADECIMENTOS

À minha amada esposa Fernanda, que sempre teve enorme paciência em todos os momentos juntos, além de me ensinar a cada dia o que é o amor verdadeiro, não apenas o conjugal, mas de duas almas que se encontraram no caminho da vida.

Ao meu pai, Dario, pela paciência e sabedoria; à minha mãe, Valmira, pela dedicação e incentivo. E aos dois, pela educação e amor incondicional.

Aos professores de Direito da UFERSA que participaram da minha formação enquanto bacharel de Direito, pelos conhecimentos e por terem aberto minha mente para ver formas diversas de interpretar o presente e os tempos atuais.

À Orientadora Lizziane por me acolher, me orientar pelos caminhos corretos do trabalho científico e por me atender sempre com a maior disponibilidade possível.

Muito obrigado por tudo,

Davi Aloise

“Conhecimento sem transformação não é sabedoria”

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o orçamento público federal no Ensino Superior, identificar a relação entre as principais variações observadas dentre os anos de 2001 e 2018 e as alterações legais promulgadas durante no período, além de interpretar os efeitos sociais e econômicos decorrentes destas. O estudo deste problema de Ciência do Direito é feito a partir de pesquisa explicativa documental e bibliográfica, através da análise dos dados contábeis da subfunção orçamentária “Ensino Superior” do orçamento público federal, com o objetivo de identificar as principais variações ocorridas no período de 2001 a 2018 causadas por alterações legislativas. Os resultados observados identificaram duas principais alterações, sendo elas a Emenda Constitucional 95/2016 e o conjunto de leis e portarias que reformularam e ampliaram o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), sendo que a existência do último atenuou, até o presente momento, os efeitos da primeira.

Palavras-chave: Orçamento Público; Ensino Superior; Análise de Dados; Emenda Constitucional 95/2016; Fundo de Financiamento Estudantil.

ABSTRACT

This work analyzes federal budget on Higher Education, identifying relationships between main variations happening over the years, from 2001 up to 2018, and legal changes promulgated during this period, interpreting social and economic effects due. Study of this Law Science problem is done by a documental and bibliographic research, starting at an analysis of accounting data on federal budget sub function “Ensino Superior” (Higher Education) in order to identify the main variations caused by legal changes between years 2001 and 2018. Results observed identified two main changes, Constitutional Amend 95/2016 and the set of laws and ordinances that reformulated and amplified the Student Finance Fund (in Portuguese, FIES), being that the existence of the latter softened, so far, the effects of the previous.

Keywords: Public Budget; Higher Education; Data Analytics; Constitutional Amend 95/2016; Student Finance Fund.

SUMÁRIO

<u>1. INTRODUÇÃO</u>	10
<u>2. DADOS DO ORÇAMENTO FEDERAL RELATIVOS AO ENSINO SUPERIOR</u> ..	12
<u>3. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES LEGAIS NOS ÚLTIMOS 20 ANOS</u>	21
<u>3.1. EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016</u>	23
<u>3.2. PROUNI e FIES</u>	29
<u>4. CONCLUSÃO</u>	36
<u>REFERÊNCIAS.</u>	38
<u>ANEXO A – AGRUPAMENTO DOS ELEMENTOS DESPESA</u>	41

LISTA DE FIGURAS

<u>Figura 1 – Distribuição proporcional do orçamento federal do Estado Brasileiro nas funções Defesa Nacional, Educação e Saúde no período entre os anos 2001 e 2018</u>	14
<u>Figura 2 – Proporção de despesas orçamentárias federais por subfunção da Educação em 2018.....</u>	15
<u>Figura 3 – Despesa Executada em Ensino Superior por GND, gráfico empilhado</u>	17
<u>Figura 4 – Despesa Executada em Ensino Superior por GND, em valores.....</u>	17
<u>Figura 5 – Despesa Executada em Ensino Superior por Elemento Despesa, gráfico empilhado</u>	19
<u>Figura 6 – Despesa Executada em Ensino Superior em cada Elemento Despesa.....</u>	20
<u>Figura 7 – Despesa Executada em Ensino Superior por Elemento Despesa, sem Empréstimos e Financiamentos, gráfico empilhado</u>	22
<u>Figura 8 – Despesa Executada em Ensino Superior em Aux. Fin. a Estudantes.....</u>	23
<u>Figura 9 – Despesa Executada em Ensino Superior, por GND, entre 2015 e 2018</u>	27
<u>Figura 10 – Despesa Executada em Ensino Superior, por GND, entre 2001 e 2004... 28</u>	
<u>Figura 11 – Auxílio Financeiro a Estudantes no período de 2001 a 2018, corrigido pelo IPCA</u>	34
<u>Figura 12 – Proporção do Auxílio Financeiro a Estudantes no período de 2001 a 2018 no total das despesas com Ensino Superior</u>	34
<u>Figura 13 – Despesas por Elemento Despesa no período de 2001 a 2018, exceto “Auxílio Financeiro a Estudantes”, corrigido pelo IPCA.....</u>	36

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Funções do orçamento público, conforme Portaria nº 42/1999	13
Tabela 2 – Subfunções da Educação, conforme Portaria nº 42/1999	14
Tabela 3 – Antes e depois das alterações legais do período do Novo FIES	32
Tabela 4 – Antes e depois das Portarias pós-crise do Novo FIES	33

1. INTRODUÇÃO

A vida em sociedade traz para as pessoas um modo de convivência cooperativo, onde cada um faz sua parte em prol de um bem maior, denominado interesse público. Para atender a tal objetivo abstrato, o Estado organiza seus recursos e planeja formas de atuação. Assim, o chamado orçamento público é o planejamento da aplicação dos recursos financeiros disponíveis em um determinado espaço temporal.

Conceito semelhante é dado por CANGIRANA et al. (2010):

O orçamento público é um instrumento de planejamento das ações governamentais, sua elaboração e execução devem ser realizadas com responsabilidade e competência necessárias à correta gestão em prol do interesse público.

Outra definição de orçamento público é feita pelo Portal da Transparência, que o descreve como sendo “o instrumento utilizado pelo Governo Federal para planejar a utilização do dinheiro arrecadado com os tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros) ”¹.

No atual Estado Brasileiro, regido pela Constituição Federal de 1988, é responsabilidade do Poder Executivo Federal o planejamento e o orçamento dos recursos financeiros federais, conforme consta em seu artigo 165. Tal se dá pela elaboração e promulgação periódica de três leis: Plano Plurianual (PPA)², Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)³ e Lei de Orçamento Anual (LOA)⁴.

Uma das funções mais importantes de qualquer Estado nacional é a da Educação. Na Constituição Brasileira, ela é elencada como um dos direitos sociais fundamentais em seu Art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. ”⁵. Além disso, ela possui toda uma seção dentro do Título

¹ PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Orçamento Público. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>>. Acesso em: 15 set. 2019.

² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 165, §1º. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 1988.

³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 165, §2º. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 1988.

⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 165, §5º. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 1988.

⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 6º. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 1988.

VIII, “Da Ordem Social”, Capítulo III, “Da Educação, da Cultura e do Desporto”, abrangendo dos artigos 205 ao 214.⁶

Da importância da Educação fala NOVO (2018):

“A educação qualifica o cidadão para o trabalho e facilita sua participação na sociedade. Todos os cidadãos têm direito à educação. Com ela, o brasileiro pode vislumbrar uma vida livre da pobreza e ter mais participação na sociedade, por meio da qualificação para o trabalho. Quem não tem nenhum acesso à educação não é capaz de exigir e exercer direitos civis, políticos, econômicos e sociais, o que prejudica sua inclusão na sociedade moderna.”

A Lei 9.394/1996, também conhecido como Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional (LDB), descreve as subfunções da Educação, tais quais Educação Infantil⁷, Ensino Fundamental⁸, Ensino Médio⁹, Educação de Jovens e Adultos¹⁰, Educação Profissional¹¹, Ensino Superior¹² e Educação Especial¹³. Esta classificação é importante pois os gastos orçamentários a seguem, de forma que o estudo aqui apresentado focará apenas no Ensino Superior.

A importância do Ensino Superior para a Educação e o país como um todo é muito bem descrita por NEVES e MARTINS (2016), em parágrafo que também fala da importância do acesso universal ao sistema e de uma alta qualidade do mesmo:

“(…). Há uma percepção unânime de que a expansão e a qualificação do ensino superior são condições estruturais para um desenvolvimento econômico e social duradouro e consistente no Brasil. No entanto, até hoje a taxa de matrícula neste nível de ensino no Brasil é uma das mais baixas entre países de nível de desenvolvimento semelhante, e o desempenho geral do sistema tem sido bastante questionável.”

⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Arts. 205 a 214. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 1988.

⁷ BRASIL. Lei Nº 9.394 – Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional –, de 20 de dezembro de 1996. Arts. 29 e 30 Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 1996.

⁸ BRASIL. Lei Nº 9.394 – Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional –, de 20 de dezembro de 1996. Art. 32. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 1996.

⁹ BRASIL. Lei Nº 9.394 – Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional –, de 20 de dezembro de 1996. Art. 33. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 1996.

¹⁰ BRASIL. Lei Nº 9.394 – Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional –, de 20 de dezembro de 1996. Art. 37. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 1996.

¹¹ BRASIL. Lei Nº 9.394 – Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional –, de 20 de dezembro de 1996. Art. 39. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 1996.

¹² BRASIL. Lei Nº 9.394 – Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional –, de 20 de dezembro de 1996. Arts. 43 e 44. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 1996.

¹³ BRASIL. Lei Nº 9.394 – Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional –, de 20 de dezembro de 1996. Art. 58. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 1996.

Sendo o Ensino Superior um pré-requisito fundamental para o desenvolvimento social e econômico do Brasil, é de grande importância uma gestão eficaz dos recursos públicos a serem aplicados no Ensino Superior. É desejável que seu acesso seja o mais universal possível, assim como sua qualidade deve ser de máxima excelência. Entretanto os recursos para tal são finitos, e devem ser aplicados de forma otimizada.

Para buscar a otimização dos recursos disponíveis em prol do melhor resultado possível, se faz necessário estudar o histórico das despesas públicas no Ensino Superior, tendo em vista a compreensão dos eventos do passado, como momentos de contenção ou de expansão de gastos, avaliando também as consequências destes. O presente trabalho analisa as despesas federais em Ensino Superior no período histórico entre os anos de 2001 e 2018¹⁴ para identificar as principais variações ocorridas durante o período, sendo a análise geral de todos os dados preferível neste caso em relação ao estudo individualizado dos efeitos de uma ou mais determinadas leis para que primeiro sejam identificadas as variações mais relevantes e, apenas de posse disto, buscar as alterações legislativas relacionadas a estas.

Por fim, o trabalho propõe responder à seguinte questão: nos valores históricos realizados em Ensino Superior nos últimos 18 anos, em particular nos gastos com ensino superior, alguma dessas variações foi causada por alteração legal significativa?

2. DADOS DO ORÇAMENTO FEDERAL RELATIVOS AO ENSINO SUPERIOR

Para as análises a seguir, foram coletados e estruturados dados históricos relacionados a despesas em Ensino Superior, além de montados vários gráficos de visualização de dados para melhor identificação das variações ocorridas.

O orçamento, para que seja compreensível, deve ser detalhado no máximo de níveis hierárquicos possível, em observância ao princípio da especificação¹⁵ do Direito Orçamentário, de forma a ser possível elaborar um planejamento de uso dos recursos,

¹⁴ O período de 2001 a 2018 foi escolhido pois 2001 é o primeiro ano com dados disponíveis no sistema SIGA Brasil, utilizado neste estudo, enquanto que 2018 era o último ano com a despesa executada disponível no sistema à época dos estudos. Na atual data de publicação deste trabalho já estão disponíveis os dados de 2019, porém as análises aqui mostradas foram feitas antes da chegada do ano de 2020, não havendo tempo hábil para revisão das mesmas para fins de conclusão do curso de bacharelado em Direito.

¹⁵ O princípio da especificação, também chamado como da especialização ou da discriminação, estabelece, de acordo com GONTIJO (2004), que “As receitas e as despesas devem aparecer de forma discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, as origens dos recursos e sua aplicação. ”.

além de monitorar sua execução. Neste sentido, a classificação vigente no Estado Brasileiro para as despesas é dada pela Portaria nº 42 do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), de 14 de abril de 1999, que em seu Art. 1º conceitua “Função” como sendo o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, de forma que “Subfunção” é uma partição desta.¹⁶

Mais adiante, a mesma portaria detalha as funções e subfunções que devem ser utilizadas pelas leis federais orçamentárias, sendo tal classificação fixa fundamental para a comparação de dados de períodos distintos, ainda mais em um país no qual os próprios ministérios mudam de quantidade e de nome com frequência bastante elevada¹⁷. A Tabela 1 ilustra todas as funções descritas pela Portaria nº 42.

Tabela 1 – Funções do orçamento público, conforme Portaria nº 42/1999

Funções			
01 - Legislativa	02 – Judiciária	03 – Essencial à Justiça	04 – Administração
05 – Defesa Nacional	06 – Segurança Pública	07 – Relações Exteriores	08 – Assistência Social
09 – Previdência Social	10 - Saúde	11 - Trabalho	12 - Educação
13 - Cultura	14 – Direitos da Cidadania	15 - Urbanismo	16 - Habitação
17 - Saneamento	18 – Gestão Ambiental	19 – Ciência e Tecnologia	20 - Agricultura
21 – Organização Agrária	22 - Indústria	23 – Comércio e Serviços	24 - Comunicações
25 - Energia	26 - Transporte	27 – Desporto e Lazer	28 – Encargos Especiais

Já a Figura 1 mostra a variação das proporções das despesas correntes entre os anos de 2001 e 2018 nas funções “Defesa Nacional”, “Educação” e “Saúde”, o que ilustra a facilidade de comparação de dados em virtude de a classificação de despesas ter permanecido fixa durante todo o período analisado, apesar dos próprios ministérios mudarem suas atribuições ao longo dos anos.

¹⁶ MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Art. 1º. Poder Executivo, Brasília, 1999.

¹⁷ São exemplos: a fusão dos Ministérios da Justiça e da Segurança no atual Ministério da Justiça e Segurança em 2019; a extinção do antigo Ministério da Cultura no início de 2019, que passou a ser uma secretaria pertencente ao recém-criado Ministério da Cidadania, sendo transferida ainda em 2019 para o Ministério do Turismo; o antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que passou a chamar Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em 2016, tendo sido fundido com os ministérios da Fazenda e da Indústria Exterior, Comércio e Serviços para formar o Ministério da Economia em 2019.

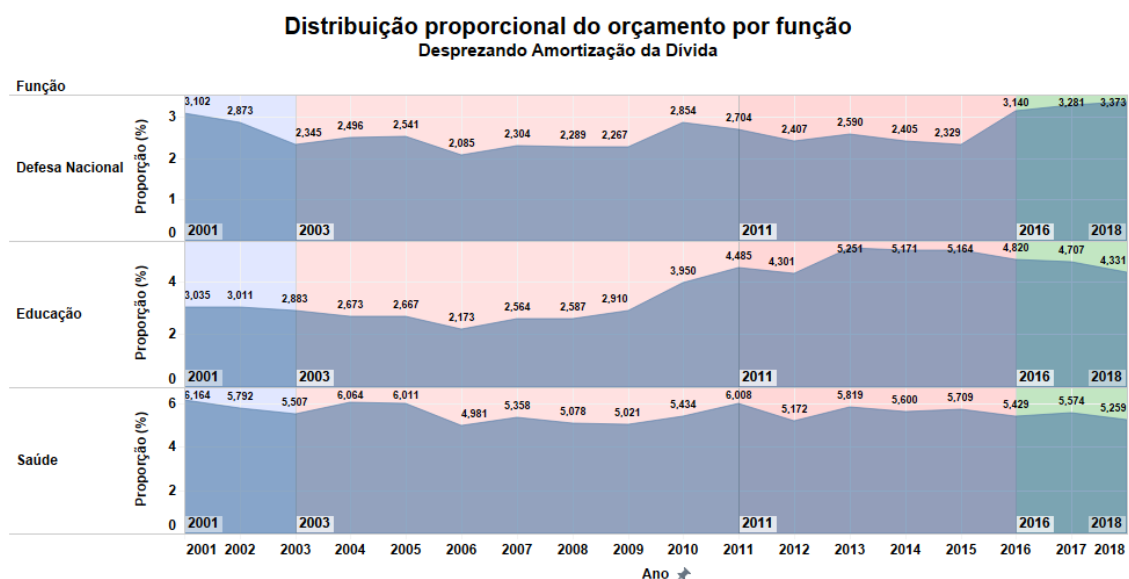


Figura 1 – Distribuição proporcional do orçamento federal do Estado Brasileiro nas funções Defesa Nacional, Educação e Saúde no período entre os anos 2001 e 2018¹⁸

A Portaria nº42/1999 do MPOG também estabelece as subfunções da função “12 – Educação”, conforme ilustrado na Tabela 2.

Tabela 2 – Subfunções da Educação, conforme Portaria nº 42/1999

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

No Estado Brasileiro, conforme estabelecido na própria Constituição em seu artigo 211¹⁹ e, com maior nível de detalhamento, na LDB citada no capítulo anterior²⁰, os municípios devem atender prioritariamente aos ensinos infantil e fundamental, cabendo aos estados priorizar os ensinos fundamental e médio e, à União, os demais ensinos. É possível perceber o reflexo disto na proporção de despesas orçamentárias

¹⁸ SIGA Brasil. Sistema de informações sobre orçamento público federal disponibilizado na página do Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 17 set. 2019. Figura de elaboração própria.

¹⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 1988.

²⁰ BRASIL. Lei Nº 9.394 – Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional –, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 1996.

federais do ano de 2018 por subfunção da Educação, mostrada na Figura 2, na qual cerca de 72% dos gastos da União são com o ensino superior e o profissionalizante.

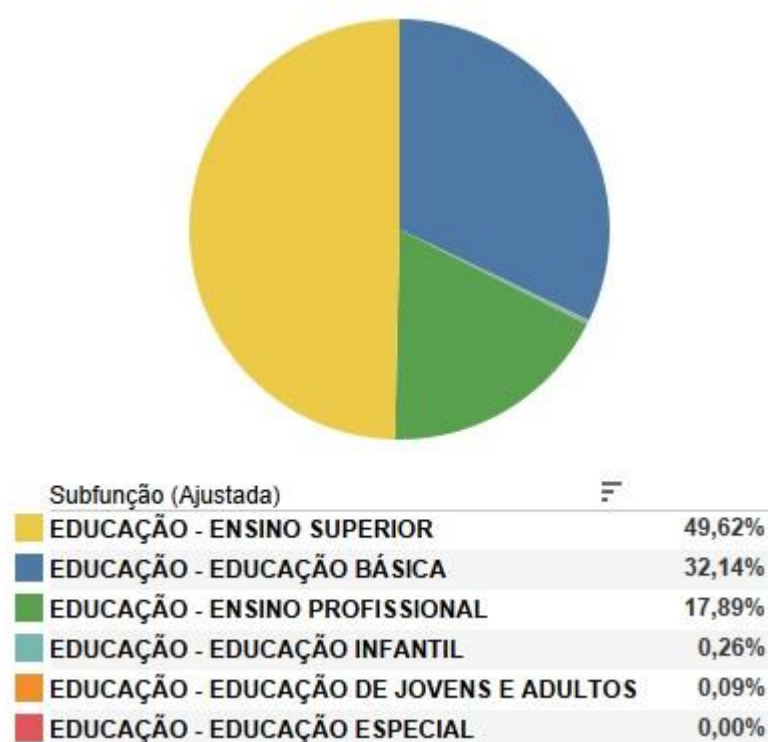


Figura 2 – Proporção de despesas orçamentárias federais por subfunção da Educação em 2018²¹

Para que se possa fazer qualquer estudo relativo à análise de orçamento, seja ele federal, estadual ou mesmo municipal, é necessário que todos os dados estejam disponíveis, em conformidade com o princípio da transparência²² do direito administrativo, o que somente é possível em um Estado transparente. A transparência dos orçamentos anuais é garantida pela Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que em seu artigo 48 libera ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, informações

²¹ SIGA Brasil. op-cit. Figura de elaboração própria.

²² O princípio da transparência é definido por MENDES (2001) de seguinte forma: “O princípio da transparência ou clareza foi estabelecido pela Constituição de 1988 como pedra de toque do Direito Financeiro. Poderia ser considerado mesmo um princípio constitucional vinculado à ideia de segurança orçamentária. Nesse sentido, a ideia de transparência possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade. A busca pela transparência é também a busca pela legitimidade”

pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, assim como os planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias e pareceres de conta.²³

Em matéria de disponibilização de dados orçamentários federais, existem dois sistemas bastante utilizados: Portal da Transparência²⁴ e SIGA Brasil²⁵. O presente estudo optou pelo segundo pois, embora sua interface seja a princípio menos amigável, é o único que disponibiliza, sem necessidade de solicitação direta, dados históricos a partir do ano de 2001 (o Portal da Transparência disponibiliza a partir do ano de 2014). Além disso, a possibilidade de montagem de tabelas customizadas no SIGA Brasil para exportação em formato “.csv”, passível de abertura e edição no programa Microsoft Excel 2013, também é uma vantagem considerável em relação ao Portal da Transparência, que tem poucas opções disponíveis de configuração de tabelas. Embora o Portal já traga as informações em painéis de visualização de dados já configurados, esta é uma deficiência contornável através do uso de programas especializados para o mesmo fim, como o Tableau, utilizado na confecção de várias das figuras disponíveis neste trabalho.

Para efeitos práticos, os dados que serão analisados de agora em diante foram extraídos do SIGA Brasil em formato de tabela com as seguintes colunas:

- Subfunção Despesa: Ensino Superior (364);
- Ano: 2001 (ano mais antigo disponível) a 2018 (uma vez que 2019 ainda não havia encerrado no período de análise dos dados);
- Elemento Despesa: todos;
- Grupo de Natureza de Despesa (GND): todos;
- Tipo de Despesa: executada.

De forma a realizar a comparação de dados orçamentários em um período plurianual, se faz necessário também realizar a correção dos valores pela inflação do mesmo, trazendo todos estes para uma mesma data-base de estudo. Foi adotado o índice de correção de inflação IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) e a data-base do ano de 2018.

As Figuras 3 e 4 mostram as despesas executadas na subfunção “Ensino Superior”, no período de 2001 a 2018, por GND. Nelas é possível perceber que,

²³ BRASIL. Lei Complementar Nº 101 – Lei da Responsabilidade Fiscal –, de 4 de maio de 2000. Art.. 48. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 2000.

²⁴ PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Orçamento Público. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>>. Acesso em: 15 set. 2019.

²⁵ SIGA Brasil. op-cit.

embora a despesa total com o Ensino Superior tenha aumentado por cerca de duas vezes os valores praticados no início do milênio, o aumento se deveu muito mais nas despesas correntes e nos gastos com pessoal e encargos. Enquanto isso, os investimentos respondem atualmente por muito pouco do total executado (4,09% em 2018, R\$ 1,40 bilhões), sendo que o cenário já foi melhor há alguns poucos anos atrás (13,08% em 2012, R\$ 3,96 bilhões em valores corrigidos).

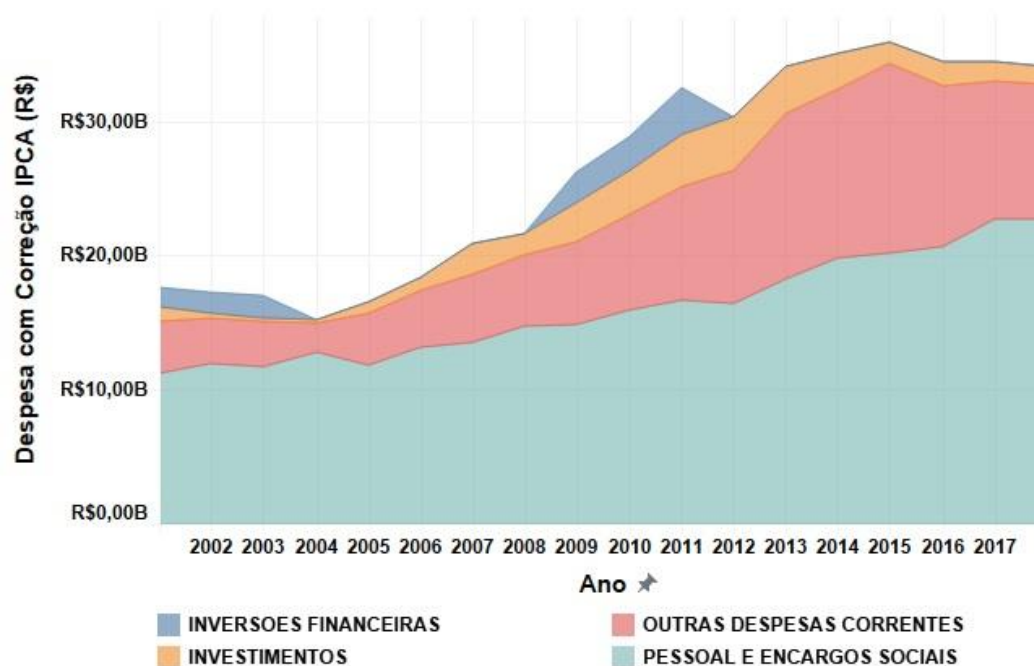


Figura 3 – Despesa Executada em Ensino Superior por GND, gráfico empilhado²⁶

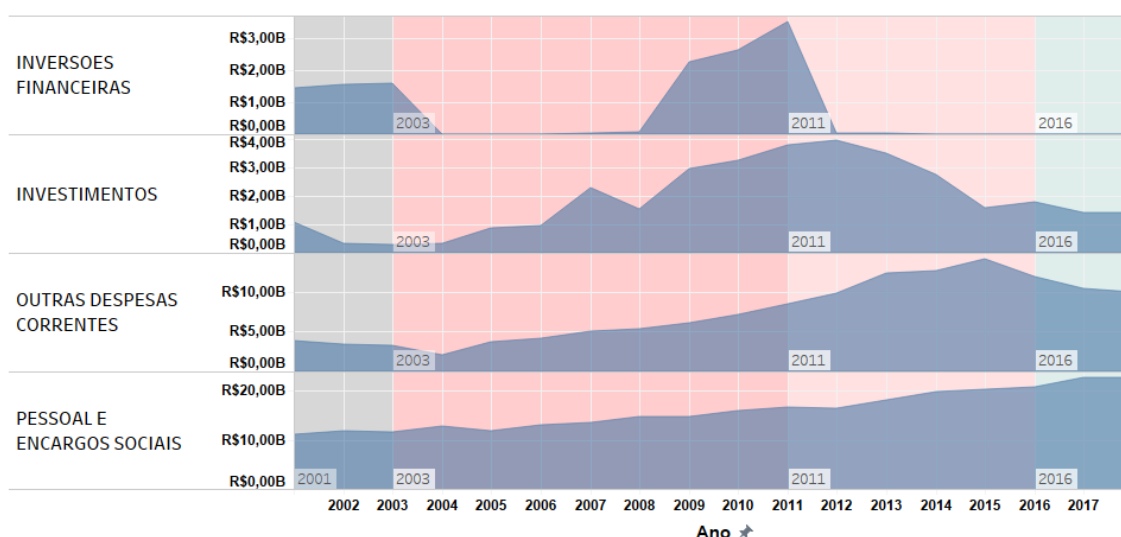


Figura 4 – Despesa Executada em Ensino Superior por GND, em valores²⁷

²⁶ SIGA Brasil. op-cit. Figura de elaboração própria.

²⁷ idem. Figura de elaboração própria.

Ainda analisando os valores totais de investimentos em Ensino Superior corrigidos pela inflação, é possível perceber que a mesma se divide em três momentos, ilustradas por três linhas de tendência, conforme mostrada na Figura 5: (1) queda no período de 2001 a 2004, a (2) crescimento entre os anos de 2005 a 2014 e, por fim, (3) queda no período de 2015 a 2018.

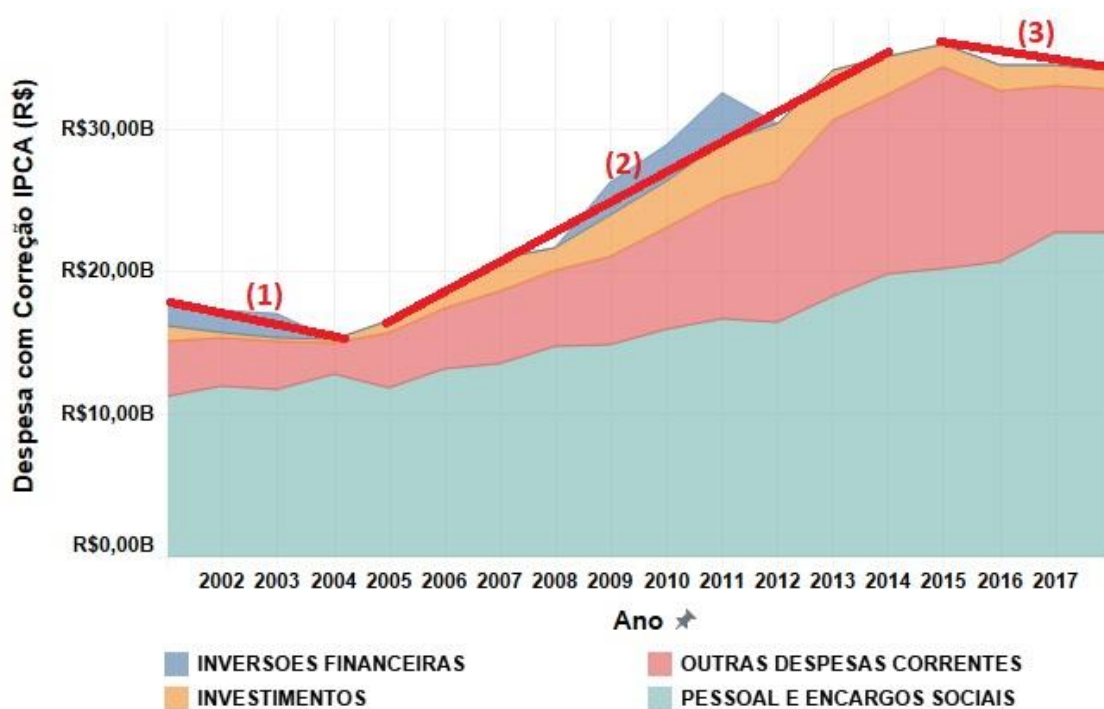


Figura 5 – Despesa Executada em Ensino Superior por GND, gráfico empilhado, com as linhas de tendência históricas²⁸

A análise da Figura 5 sugere que deve ter ocorrido algum fato para a inflexão da curva entre os pontos (1) e (2) e outra entre (2) e (3), possivelmente uma alteração na legislação. A investigação destes será retomada no próximo capítulo, sendo importante por ora apenas a observação das variações orçamentárias.

De forma a investigar de forma mais detalhada o histórico do orçamento federal, assim como buscar mais variações específicas, é importante analisar também os gastos segregados por Elemento Despesa. Para possibilitar a análise por Elemento Despesa, em virtude das várias classificações possíveis (sendo algumas delas mera mudança de nomenclatura de um ano para outro), se faz necessário um agrupamento. Para as figuras que analisam despesas por Elemento Despesa, o agrupamento realizado encontra-se no Anexo A, no qual despesas de natureza semelhante foram

²⁸ SIGA Brasil. op-cit. Figura de elaboração própria.

agrupadas em apenas uma, assim como despesas de valor absoluto muito baixo foram agrupadas em “Outros” para melhor visualização.

A Figura 6 mostra as despesas executadas na subfunção “Ensino Superior”, no período de 2001 a 2018, por Elemento Despesa. Nela é possível perceber que o grande crescimento dos últimos anos se deveu principalmente em “Vencimentos e Vantagens Fixas”, passando de R\$ 9,22 bilhões em 2001 (em valores atualizados) para R\$ 21,71 bilhões em 2018. Também merece destaque o grupo “Aux. Fin. a Estudantes”, cujos valores eram reduzidos até o ano de 2008 (R\$ 1,21 bilhões, em valores atualizados) e que passaram a um patamar bem mais elevado, atingindo seu pico em 2015 (R\$ 7,80 bilhões, em valores corrigidos), sofrendo alguma redução nos anos seguintes, sem, contudo, voltar ao patamar da década anterior, apesar de uma maior restrição orçamentária (R\$ 3,69 bilhões em 2018).

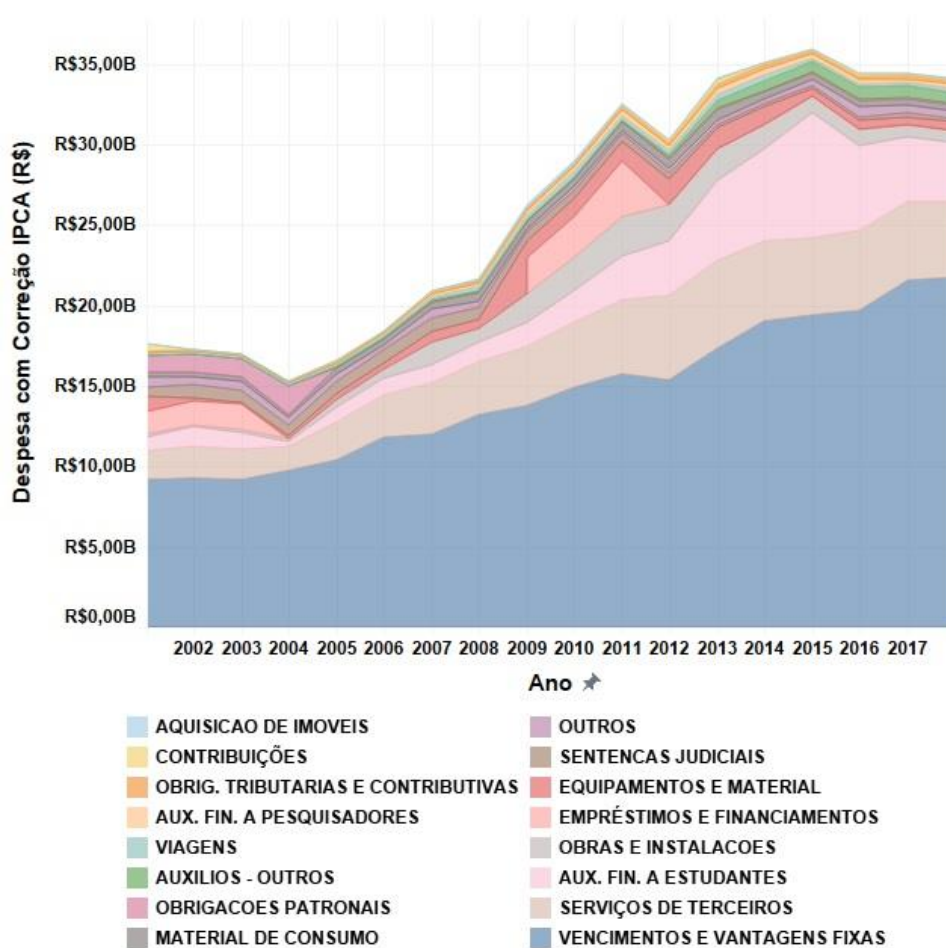


Figura 6 – Despesa Executada em Ensino Superior por Elemento Despesa, gráfico empilhado²⁹

²⁹ idem. Figura de elaboração própria.

Para aprofundar a análise do parágrafo anterior, é interessante analisar individualmente os Elementos Despesa, verificando a proporção e, por conseguinte, a importância de cada um deles em relação ao todo ao longo dos anos. Para tal, segue a Figura 7, com a curva individualizada para cada um dos 16 Elementos Despesa agrupados.

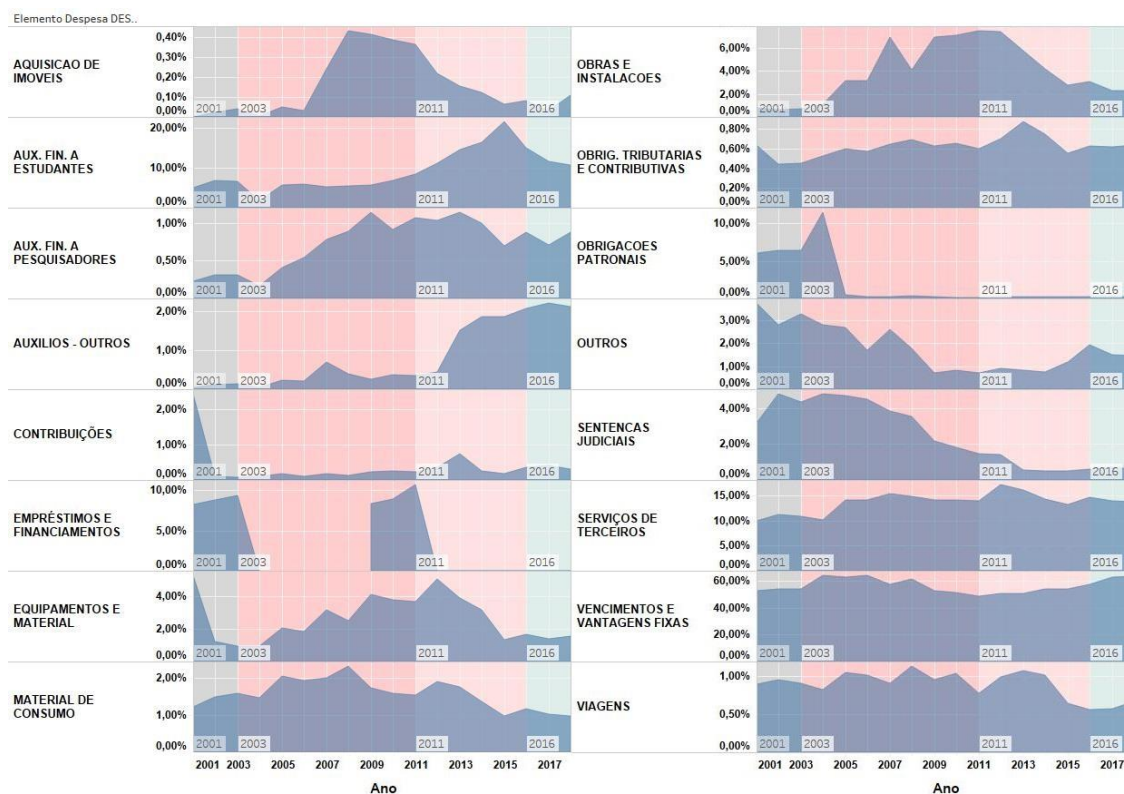


Figura 7 – Despesa Executada em Ensino Superior em cada Elemento Despesa³⁰

Ao analisar os dados da Figura 7, é possível chegar a algumas conclusões. A primeira é a de que, ao contrário do que parecia quando se analisava o gráfico total, não houve variações bruscas de “Vencimentos e Vantagens Fixas”, cujos valores oscilaram sempre entre 48% e 65% do total. Por outro lado, “Aux. Fin. a Estudantes”, que até o ano de 2009 não passava de 6% do todo, passou a crescer constantemente a partir de 2010, chegando ao pico de 21,75% em 2015, sofrendo uma queda brusca logo após, até o valor de 10,83% do todo em 2018. Chamam a atenção também as reduções nos últimos anos em “Equipamentos e Material”, “Obras e Instalações” e, mais recentemente, “Viagens”, sendo que os dois primeiros possuem suas despesas integralmente associadas ao GND “Investimentos”, enquanto que o último está totalmente associado ao GND “Outras Despesas Correntes”.

³⁰ idem. Figura de elaboração própria.

Apresentados os dados e observada a existência de variações ao longo do tempo, é possível identificar se alguma dessas variações foi causada por alteração legislativa significativa, trabalho este realizado no próximo capítulo.

3. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES LEGAIS NOS ÚLTIMOS 20 ANOS

De posse dos dados e dos gráficos elaborados no capítulo anterior, é feito a seguir uma pesquisa bibliográfica das mudanças legislativas do período em análise, em busca de relacioná-las com as variações no orçamento federal na subfunção “Ensino Superior” observadas por este estudo.

Em relação às linhas de tendências dos valores totais, não foi encontrada na legislação nenhuma lei de grande relevância no período marcado pelas linhas (1) e (2), enquanto que a (3) coincide temporalmente com a promulgação da Emenda Constitucional 95/2016. Portanto, tal emenda será analisada em subcapítulo específico para ela.

Em relação às principais variações por Elemento de Despesa destacadas no capítulo anterior, as reduções em “Equipamentos e Material” e “Obras e Instalações” iniciam ainda no ano de 2013, ou seja, anterior à emenda, não tendo sido encontrada na legislação motivo para a queda. Já a redução em “Viagens” inicia em 2015, de forma coincidente à EC/95, o que indica a possibilidade de ser uma consequência desta. Por fim, “Aux. Fin a Estudantes” inicia seu crescimento acentuado a partir do ano de 2010, ou seja, dentro do período de expansão das despesas em Ensino Superior. Estudando as alterações legais do período, é possível perceber que a principal foi a reformulação do FIES³¹, que por sua vez é fortemente relacionada com o ProUNI³², de forma que parece haver aqui também uma relação, seja ela de causa ou de consequência.³³ Assim, tais leis serão analisadas em outro subcapítulo específico.

3.1. EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016

³¹ O FIES já existia desde 2001, porém foram as portarias e alterações legislativas, em particular as Leis 11.941/2009 e 12.202/2010, que criaram o Novo FIES.

³² Criada em 2004 através da Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

³³ Num primeiro momento, seria possível lembrar também do programa “Ciência sem Fronteiras”, criado em 2011 através do Decreto 7.642, porém este foi vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, não sendo portanto escopo do presente estudo.

Em 16 de dezembro de 2016, foi publicado no Diário Oficial da União a Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, também conhecida como Novo Regime Fiscal ou como Emenda do Teto dos Gastos Públicos. Criada em um cenário de déficits fiscais consecutivos, a medida buscou garantir que, independentemente de quem fosse o governante eleito democraticamente pelo povo brasileiro pelos vinte anos seguintes, os gastos do governo em diversas áreas ficassem limitados ao valor do exercício do ano anterior, reajustado a partir do IPCA, salvo algumas exceções, como bem destaca NOCE e CLARK (2017):

“Note-se que não se inclui na mesma limitação de aumento daqueles investimentos, o pagamento da dívida pública e seus juros, considerados como despesas financeiras.

(...)

De forma excepcional, não se submetem ao referido índice de correção monetária os valores repassados a título de transferências aos Estados e Municípios de forma geral; os créditos extraordinários previstos no art. 167, §3º, da Constituição da República; as despesas com a Justiça Eleitoral para realização de eleições e as despesas com aumentos de capitais das empresas estatais não dependentes, conforme art. 107, §6º, da Emenda. ”

À época, a medida foi defendida como uma forma de dar sustentabilidade às contas públicas. Declarou AZEVEDO E SILVA, à época em que a emenda ainda era uma PEC:

“A PEC do Teto é o principal pilar da proposta que pode fazer o Brasil reencontrar o caminho do crescimento sustentado. Sem uma medida saneadora, que comprometa todos os atores políticos, a credibilidade não volta, e os investidores também não. As pedaladas fiscais de Dilma, que ganharam o mundo, fizeram um estrago imenso na reputação do país. O Brasil passou a ser visto como um maquiador de contas.

Sem o controle de gastos, também não será possível baixar os juros, outra precondição para a retomada do crescimento. A reforma da Previdência é importante para o Brasil do médio e do longo prazo. A trabalhista também. Mas a PEC que estabelece o teto de gastos é fundamental para que o país não vá para o abismo agora. ”

Disseram também o então Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, e o Ministro Interino de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Dyogo de Oliveira, na EMI nº 00083/2016 MF MPDG, endereçada para o presidente em exercício Michel Temer em 15 de junho de 2016:

“Faz-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. É importante destacar que, dado o quadro de agudo desequilíbrio fiscal que se desenvolveu nos últimos anos, esse instrumento é essencial para recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos. Corrigir o desequilíbrio das contas públicas é condição necessária para retirar a economia brasileira

da situação crítica que Vossa Excelência recebeu ao assumir a Presidência da República.”³⁴

Entretanto, muitas foram as críticas à forma austera escolhida pelo Estado Brasileiro para tal objetivo. Disse o relator especial da ONU para extrema-pobreza e direitos humanos, Philip Alston:

“Se adotada, essa emenda bloqueará gastos em níveis inadequados e rapidamente decrescentes na saúde, educação e segurança social, colocando, portanto, toda uma geração futura em risco de receber uma proteção social muito abaixo dos níveis atuais”³⁵

Uma outra crítica bastante comum é a de que, ao limitar o orçamento federal, a Emenda abre margem para que os limites constitucionais de gastos em Saúde e Educação possam ser descumpridos. Asseveram OLIVEIRA NETO e ROSADO (2018):

“O primeiro ponto a se destacar é de que a medida proposta se trata praticamente revogar as vinculações orçamentárias⁵⁵ constitucionais estabelecidas pelos art.198, §2º, I e art.212, ambos da Constituição Federal, que garantem pelo menos 15% e 18% para aplicação em serviços de saúde e educação, respectivamente. Em verdade, o legislador constituinte buscou viabilizar, para além das contingências político-econômicas, a concretização dos referidos direitos sociais. Em grande medida é deixar parte dos recursos que deveriam ser destinados para tais finalidades, à mercê da discricionariedade do administrador, o qual pode dar aos recursos destinos diversos dos quais originariamente estariam vinculados.

De tal modo, como já se pode depreender, o dispositivo previsto na emenda 95 está eivado de inconstitucionalidade por ser verdadeiro óbice à concretização dos direitos fundamentais; impor cortes (não sendo possível aqui se advogar o eufemismo de se tratar de “limites”) nas fontes de recursos destinados a tais direitos, é torna-los meras abstrações, simples palavras no papel.”

Já NOCE e CLARK (2017) criticam no sentido de que a EC 95/2016 afasta o Estado Brasileiro da vontade constitucional originária:

“Ao congelar por vinte anos os gastos públicos em serviços, investimentos, programas sociais, reajustes de servidores, entre outras limitações, será inevitável verificar o nosso afastamento, ainda mais relevante, dos compromissos sociais estabelecidos no texto original da Constituição da República do Brasil. É patente, portanto, que a Emenda Constitucional nº 95/2016 aprofunda um processo iniciado nas reformas da Administração Pública ocorridas nos anos noventa, do século passado, em que se adotou o modelo neoliberal de regulação, para então aplicar, conforme as regras da emenda ora estuda, os ditames do neoliberalismo de austeridade.”

Mas afinal, o que diz exatamente a Emenda Constitucional em questão? Segue em destaque novo texto do Art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), § 1º, II, que passou a vigorar a partir da promulgação dela:

³⁴ MINISTÉRIO DA FAZENDA; MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Exposição de motivos nº 00083/2016 MF MPDG. Poder Executivo, Brasília, 2016.

³⁵ ALSTON, Philip apud NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Brasil: teto de 20 anos para o gasto público violará direitos humanos, alerta relator da ONU. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-teto-de-20-anos-para-o-gasto-publico-violara-direitos-humanos-alerta-relator-da-onu/>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

“Para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.”³⁶

Além disso, a EC também ditou que o método de correção dos limites estabelecidos somente poderia ser alterado a partir do décimo exercício, com punições previstas em caso de descumprimento no Art. 109 do ADCT. Novo texto do Art. 108:

“Art. 108. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.”³⁷

É importante notar que a Emenda Constitucional permite que os gastos em Saúde e Educação cresçam acima do IPCA, porém tal reajuste deve ser acompanhado por um corte maior em outra área, o que praticamente inviabiliza grandes alterações.

De um ponto de vista simplista, pode parecer que limitar o crescimento dos gastos ao crescimento da inflação apenas manterá o *status quo*, ou seja, se não melhorará a situação geral, também não a piorará. Entretanto, a Figura 8, que ilustra os gastos em Ensino Superior entre os anos de 2015 e 2018, não corrobora com esta conclusão, mostrando variações nos GNDs apesar da soma total ter se mantido praticamente constante:

³⁶ BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 1988.

³⁷ *idem*

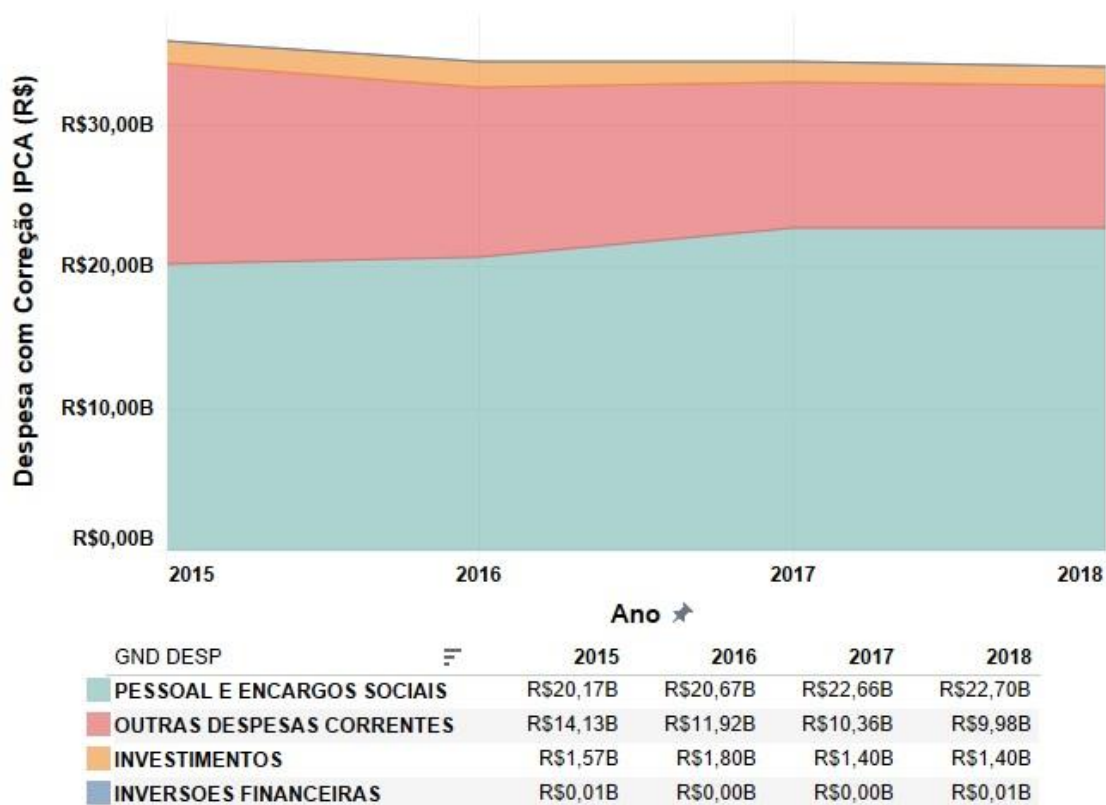


Figura 8 – Despesa Executada em Ensino Superior, por GND, entre 2015 e 2018³⁸

Através da Figura 8, é possível perceber que o problema não é tão simples assim, uma vez que, apesar do montante total ter se mantido constante, os gastos em “Pessoal e Encargos Sociais” continuaram crescendo ao longo do tempo, sacrificando os demais grupos. Isto era previsível, pois conforme bem explica GOMES (2019):

“Os gastos com pessoal representam um dos principais itens da despesa primária dos governos, sendo consideradas “quase-obrigatórias” (item pr.q.). As despesas são rígidas, pois os governos dispõem de pouca flexibilidade para a dispensa de empregados e servidores públicos.

Ademais, este item de despesa apresenta um considerável crescimento vegetativo, uma vez que os estatutos e os planos de carreira dos servidores públicos costumam garantir vantagens pecuniárias (adicionais, gratificações, etc.) que são incrementadas periodicamente, tais como, anuênios, quinquênios, mudança de padrões/classes na carreira (promoções), etc. O crescimento das despesas de pessoal ocorre independentemente da concessão de aumentos nos vencimentos.

Desta forma, despesa de pessoal é um item apto a comprometer parcela importante do orçamento público, limitando os recursos que podem ser alocados para investimentos e outras despesas destinadas à manutenção dos serviços públicos.”

Além disso, comportamento semelhante nas contas públicas já havia sido observado no período de 2001 a 2004, conforme ilustra a Figura 9:

³⁸ SIGA Brasil. op-cit. Figura de elaboração própria.

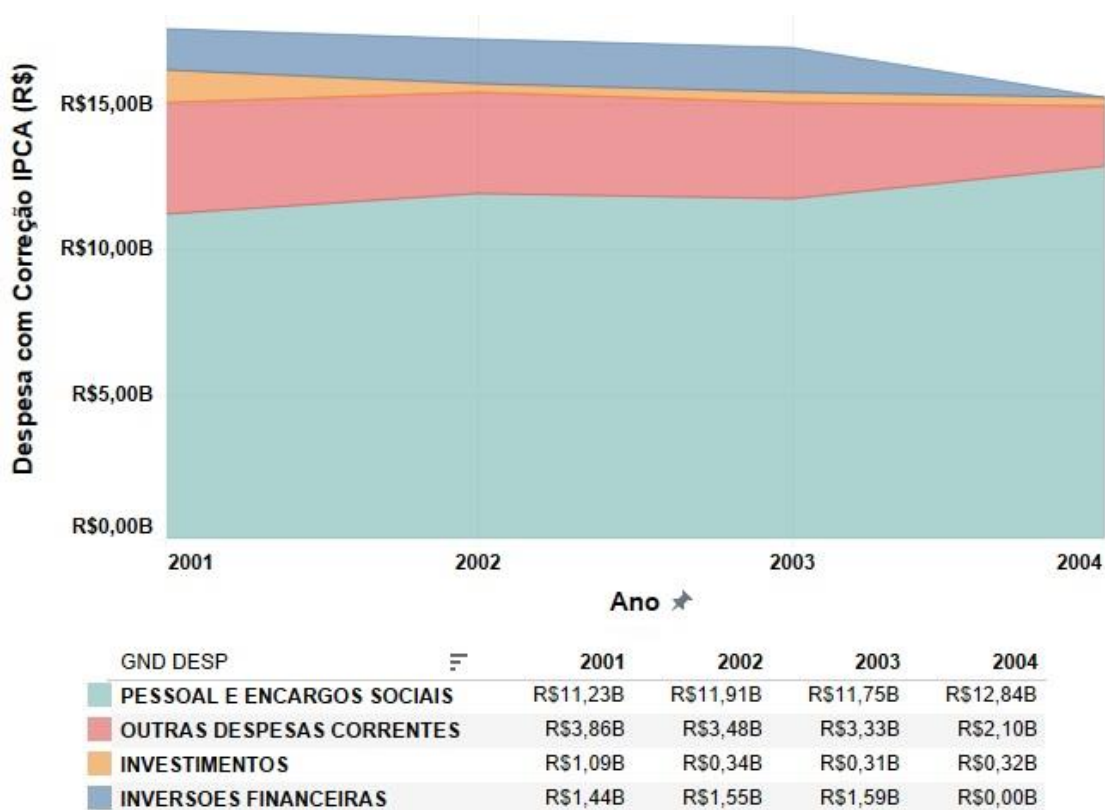


Figura 9 – Despesa Executada em Ensino Superior, por GND, entre 2001 e 2004³⁹

Assim, fica comprovado o efeito nocivo nas contas públicas de se adotar de forma simplista uma restrição no orçamento total das pastas, pois, sem que haja uma solução em relação ao crescimento dos custos de pessoal e encargos sociais, o que acaba comprometidos são os novos investimentos e as despesas correntes que permitem às instituições públicas manter um grau mínimo de funcionamento de suas instalações.

Por fim, respondendo à questão original deste trabalho, não existe, à princípio, relação de causa entre a Emenda Constitucional 95/2016 e a redução do orçamento em ensino superior. Em primeiro lugar, a tendência de queda se iniciou antes, ainda em 2015, e, além disso, já houve períodos semelhantes de restrição fiscal, sem a necessidade de uma EC para tal. Porém, se não foi a causa principal do período inicial da restrição orçamentária atual, provavelmente o será enquanto estiver válida, pois o que ocorre com a promulgação da Emenda Constitucional é que a discricionariedade dos gastos públicos foi severamente reduzida do Poder Executivo e, por conseguinte, do povo, em prol de um modelo neoliberal de desenvolvimento econômico.

³⁹ SIGA Brasil. op-cit. Figura de elaboração própria.

3.2. PROUNI e FIES

Uma grande marca dos governos petistas⁴⁰ foi, sem sombra de dúvidas, a busca por uma universalização do acesso ao Ensino Superior, tanto no tocante ao aumento da quantidade de pessoas abrangidas pelo sistema educacional quanto pelos meios disponíveis para que pessoas em maior grau de vulnerabilidade social, por fatores como baixa renda ou mesmo raciais⁴¹, passassem a fazer parte deste. Para tal, tanto houve uma expansão das universidades públicas em si quanto também houve um maior incentivo para as instituições de ensino privado.

Relativamente a isto, explica Aguiar (2016):

“A análise das políticas adotadas pelo governo Lula indica que este privilegiou algumas questões da agenda da educação superior, como a ampliação e democratização de acesso, inclusive procurando o viés da equidade, ao contemplar populações historicamente não atendidas, quer por razões econômicas, quer, aliada a estas, raciais. Outra questão que mereceu destaque entre as políticas implementadas é a representada pelo par qualidade/massificação, uma vez que houve um razoável aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação, como garantidores da qualidade do sistema, ao lado de um grande incremento da educação a distância, com enfoque francamente massificador.

Considerando as questões relativas à mercantilização/privatização, os resultados foram mais controversos. Se, de um lado, a privatização sofreu um pequeno reflexo, principalmente por conta da ampliação das vagas em instituições federais, por outro, a mercantilização se aprofundou. (...)”

Uma das principais políticas do período, se não a principal, foi estabelecida pela Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, sendo convertida posteriormente para a Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que criaram o Programa Universidade para Todos, conhecido também como PROUNI. Conforme descrição na própria página virtual do programa:

“O Programa Universidade para Todos - Prouni tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições de ensino superior privadas. Criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005 oferece, em contrapartida, isenção de tributos àquelas instituições que aderem ao Programa.”⁴²

Dentre as principais determinações do PROUNI, podem ser citadas: concessão de bolsas de 100%, 50% e 25% para estudantes de cursos de graduação em

⁴⁰ Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2015).

⁴¹ Lei 12.711/2012, de criação de cotas de 50% para estudantes que tenham cursado todo o ensino médio na rede pública e Lei 12.990/2014, que reservou 20% das vagas de concursos públicos apenas para critérios raciais.

⁴² PROUNI – Programa Universidade para Todos. O Programa. Disponível em <<http://prouniportal.mec.gov.br/o-programa>>. Acesso em: 01 dez. 2019.

instituições privadas de ensino superior, a depender da condição socioeconômica do beneficiado e de onde ele tenha cursado o ensino médio, dentre outros fatores; concessão de bolsas de 100%, 50% e 25% para professores da rede pública de ensino em cursos de licenciatura, normal superior, e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente de outros requisitos; obrigatoriedade de adesão ao programa, pelo prazo mínimo de 10 anos, renováveis por igual período, para as instituições privadas que desejarem gozar dos benefícios fiscais previstos na lei.⁴³

Um ponto interessante é o da obrigatoriedade da adesão ao PROUNI para obtenção de benefícios fiscais, pois como bem destaca MAZZUCO (2009):

“(...) de 1988 a 2004, as Instituições de Ensino Superior (IES) sem fins lucrativos tiveram a isenção de impostos, sem que houvesse, do poder público, um controle ou uma exigência do cumprimento de sua função social. Eram as próprias instituições que definiam quem e quantos seriam os beneficiários quando concediam algumas bolsas de estudo. Estima-se que mais de um milhão de bolsas deixaram de ser concedidas enquanto as isenções eram usufruídas. Assim, o ProUni vem regulamentar essas isenções, exigindo o cumprimento da contrapartida em forma de bolsa de estudos.”

Além disso, o PROUNI também é interessante do ponto de vista orçamentário. Estudo feito por SPERANDIO (2012) verificou que, no ano de 2011, o valor anual da isenção de receita federal por beneficiado do programa era de R\$ 1.861,69, enquanto que um estudante no ensino superior público custava no mesmo período R\$ 20.690,00.

Por outro lado, existem várias críticas quanto aos resultados qualitativos obtidos com o programa. DA COSTA e FERREIRA (2017) problematizam:

“(...) existem fatores a se considerar para o debate acerca dos dados relacionados ao PROUNI, sendo eles: 1) Uma residual parcela da população tem tido bolsa para ingressar na Educação Superior; 2) A renúncia fiscal beneficia as IES privadas, e diminui a pressão no Governo Federal de arcar com a abertura de novas vagas nas IES públicas; 3) O volume da isenção fiscal acumulado entre 2006 a 2012 é tão significativo que poderia sustentar todas as IFES integralmente durante um ano, ainda com saldo significativo; 4) A distribuição dos bens educacionais entre os bolsistas PROUNI e acadêmicos pagantes é desigual, dirigindo os estudantes das camadas populares geralmente a Cursos pouco procurados e de baixa qualidade.”

Porém, o PROUNI por si só não foi nem poderia ser suficiente para se atingir de forma satisfatória a meta principal de universalização de acesso ao Ensino Superior através de instituições privadas, uma vez que mesmo com descontos de 50% e 25%

⁴³ BRASIL. Lei Nº 11.096 – Instituição do Programa Universidade para Todos - PROUNI –, de 13 de janeiro de 2005. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 2005.

nas mensalidades, ainda não seria possível para a maioria dos estudantes ter condições de pagar por seus estudos.

Para solucionar este problema é que surgiu o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Originalmente criado em 1999 através da Medida Provisória 1.827, posteriormente ratificada pela Lei 10.260/2001, sob o nome de Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, o fundo visava originalmente auxiliar os estudantes de ensino superior através da concessão de empréstimos em condições melhores do que as do mercado, desde que cumpridas metas escolares, como por exemplo não-reprovação em mais de duas disciplinas num mesmo período.

Porém, as condições iniciais do FIES, embora melhores que as do mercado, não eram suficientes, como bem pontua ROSSETTO e GONÇALVES (2015):

“O programa apresentou resultados pouco expressivos na maior parte da sua existência, tendo celebrado cerca de 530 mil contratos em seus primeiros dez anos. O FIES era de difícil acesso para as pessoas em piores condições de vida, porque exigia fiador em todos os contratos e não possibilitava 100% de financiamento. Além disso, havia falta de transparência, eficiência e rigor no cumprimento das regras. Pesava o alto nível de inadimplência e a instabilidade financeira que isto gerava para as instituições financiadoras solidárias no risco do crédito.”

Foi apenas com o advento da reformulação do programa para o Novo FIES, através da promulgação de várias portarias e leis, com destaque para as Leis 11.941/2009 e 12.202/2010, que foi possível universalizar o acesso ao Ensino Superior às instituições privadas. As principais inovações foram elencadas por QUEIROZ (2018)⁴⁴ e seguem na Tabela 3:

Tabela 3 – Antes e depois das alterações legais do período do Novo FIES

Tópico	Antes	Depois
Financiamento	Caixa Econômica Federal	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Processo Seletivo	Em duas datas do ano definidas pelo MEC	A qualquer tempo
Fiança	Convencional ou solidária	Pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC)
Carência para início do pagamento	6 meses	18 meses
Pré-requisito para o	Nenhum	Nota maior que zero na redação do ENEM

⁴⁴ QUEIROZ, Jacqueline Clara. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) – 2010 a 2015: mecanismo de financiamento da democratização do acesso e permanência na Educação Superior privada. Dissertação de Mestrado. Brasília, 2018. Tabela de elaboração própria.

estudante		
Conceito de curso	Bastava avaliação positiva	Conceito maior ou igual a três
Cursos priorizados	Cursos superiores de tecnologia, licenciaturas em física, química, matemática e biologia, cursos de medicina, engenharia e geologia	Nenhum (todos com a mesma prioridade)
Abrangência do programa	Alunos do ensino superior	Alunos do ensino superior, alunos da educação profissional técnica de nível médio, alunos de programas de mestrado e doutorado com avaliação positiva
Abatimento da dívida	Não existia	Possível para os cursos de licenciatura e medicina, desde que professores da rede pública de ensino, ou médicos do programa “Saúde da Família” em especialidades e regiões definidas como prioritárias pelo Ministério da Saúde; abatimento de 1% da dívida a cada mês trabalhado
Limitação de renda	Custos educacionais iguais ou superiores a 20% da renda familiar mensal bruta	Renda familiar mensal bruta seja menor ou igual do que 20 salários mínimos mensais
Limite de financiamento	100% aos bolsistas parciais do PROUNI da parte não coberta pela bolsa, 75% aos estudantes de cursos prioritários, 50% aos demais	100% aos bolsistas parciais do PROUNI da parte não coberta pela bolsa e aos estudantes de cursos de licenciatura; até 100% aos estudantes de demais cursos, a depender da renda familiar mensal bruta
Taxa de juros	3,5% para cursos prioritários, 6,5% para os demais cursos	3,4% para todos os cursos
Pagamento às IES	Anuais	No mínimo trimestrais, podendo ser feitas em maior frequência

O novo conjunto de regras do FIES viabilizou a obtenção de financiamentos e expandiu bastante o acesso ao Ensino Superior para muitos estudantes. Sobre isso destaca ALMEIDA (2015):

“As novas condições, bem mais fáceis de atender, fizeram o Fies expandir o número de estudantes beneficiados. É clara a vinculação entre as mudanças no programa e as metas do PNE a serem alcançadas. Nos primeiros três anos o acréscimo fez o número de contratos dobrar ano a ano, sinal de demanda reprimida pelas rígidas regras que excluía muitos estudantes que, em seu estado de carência financeira, não conseguiam se beneficiar de um programa feito para lhes atender. ”

Porém, a expansão acelerada do financiamento estudantil terminou por gerar uma crise no programa, sendo necessário rever seus gastos. Interessantemente, o

caminho legal escolhido pelo Poder Executivo não foi uma mudança na legislação, ato que demandaria um acordo com um Poder Legislativo que à época não estava muito colaborativo com a recém reeleita presidenta, mas sim a publicação de portarias, em particular as Portarias 21, de dezembro de 2014, e 8, de julho de 2015, do Ministério da Educação⁴⁵, que buscaram alterar onde era possível, ou seja, os conteúdos das portarias anteriores, como pré-requisitos, critérios e valores.

A Tabela 4 traz as principais mudanças, elencadas no trabalho de QUEIROZ (2018)⁴⁶, já citado anteriormente quando da tabela anterior:

Tabela 4 – Antes e depois das Portarias pós-crise do Novo FIES

Tópico	Antes	Depois
Processo Seletivo	A qualquer tempo	Datas definidas pela FiesSeleção
Pré-requisito para o estudante	Nota maior que zero na redação do ENEM	Nota maior que 450 pontos na redação do ENEM
Conceito de curso	Conceito maior ou igual a três	Conceito maior ou igual a três, com priorização aos cursos com conceito quatro ou cinco
Cursos priorizados	Nenhum (todos com a mesma prioridade)	Licenciaturas, engenharias, área de saúde, pedagogia e normal superior
Regiões priorizadas	Nenhuma (todas com a mesma prioridade)	Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto Distrito Federal)
Pagamento de juros	Limitados a R\$ 50,00 por mês, valores excedentes acrescentados ao saldo devedor dos contratos	Limitados a R\$ 150,00 por mês, valores excedentes acrescentados ao saldo devedor dos contratos
Limitação de renda	Renda familiar mensal bruta seja menor ou igual do que 20 salários mínimos mensais	Renda familiar mensal bruta per capita seja menor ou igual do que 2,5 salários mínimos mensais
Limite de financiamento	100% aos bolsistas parciais do PROUNI da parte não coberta pela bolsa e aos estudantes de cursos de licenciatura; até 100% aos estudantes de demais cursos, a depender da renda familiar mensal bruta	Entre 21% e 93%, a depender do comprometimento dos custos educacionais com a renda familiar mensal bruta per capita.
Taxa de juros	3,4% para todos os cursos	6,5% para todos os cursos

Os dados orçamentários do Ensino Superior demonstram bem a narrativa acima, desde a não-alteração do orçamento com o início do PROUNI em 2005, passando pela expansão acelerada a partir de 2010 e, por fim, a contração após 2015.

⁴⁵ QUEIROZ, Jacqueline Clara. op-cit.

⁴⁶ idem. Tabela de elaboração própria

A Figura 10 mostra os valores de despesa com o Elemento Despesa “Auxílio Financeiro a Estudantes” corrigidos pelo IPCA, enquanto que a Figura 11 mostra a proporção que o mesmo Elemento Despesa teve em todo o orçamento do Ensino Superior no período.

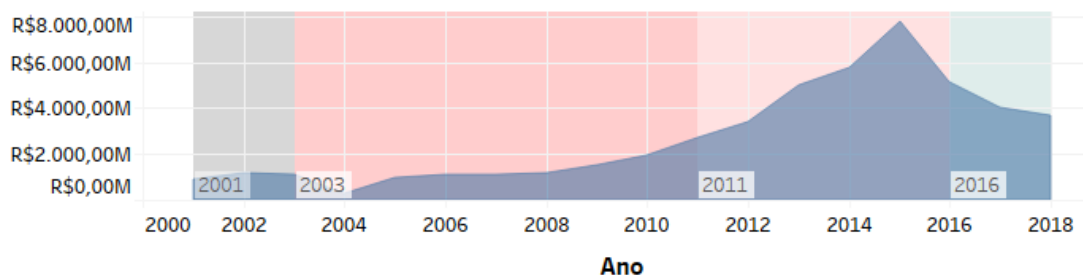


Figura 10 – Auxílio Financeiro a Estudantes no período de 2001 a 2018, corrigido pelo IPCA⁴⁷

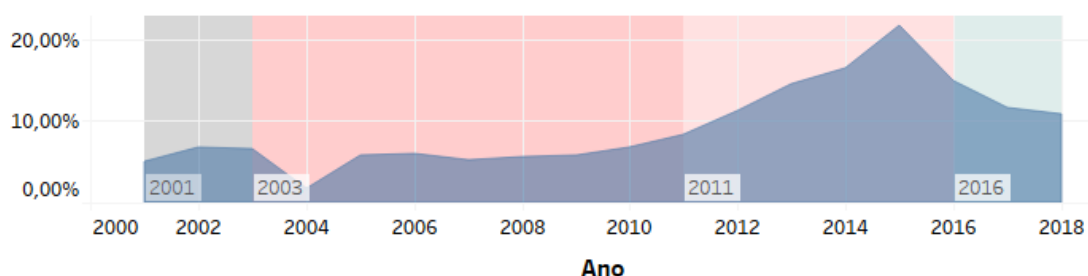


Figura 11 – Proporção do Auxílio Financeiro a Estudantes no período de 2001 a 2018 no total das despesas com Ensino Superior⁴⁸

É possível também fazer uma observação importante quanto aos dados gerais de despesa. Apesar da EC 95/2016 já ser bastante criticada como sendo uma restrição severa de orçamento público, seus efeitos seriam ainda mais graves caso não houvesse a possibilidade de reduzir o financiamento estudantil. Segue a Figura 12, semelhante à Figura 6 do capítulo anterior, sendo que com o Elemento Despesa “Aux. Fin. a Estudantes” descontado.

⁴⁷ SIGA Brasil. op-cit. Figura de elaboração própria.

⁴⁸ idem. Figura de elaboração própria.

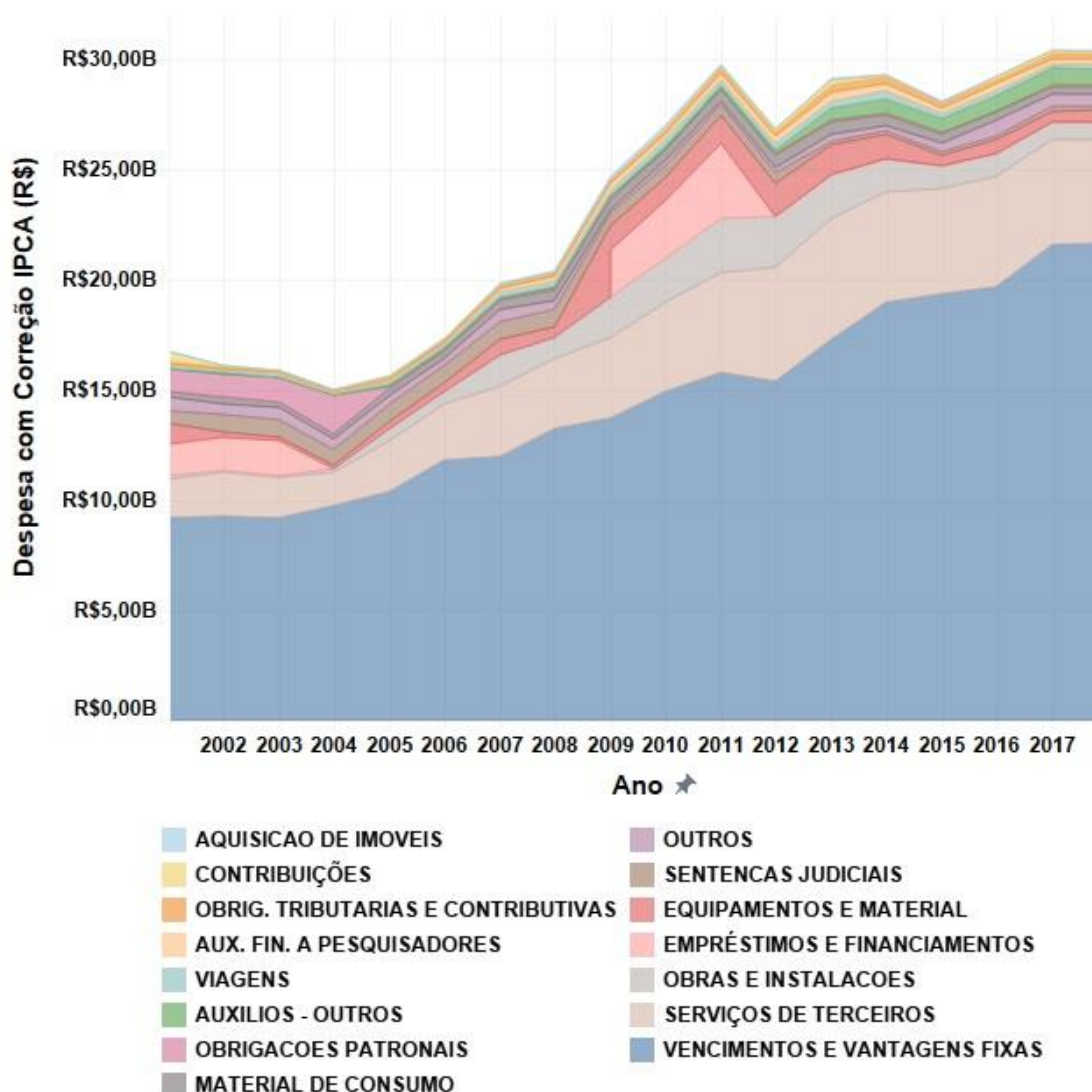


Figura 12 – Despesas por Elemento Despesa no período de 2001 a 2018, exceto “Aux. Fin. a Estudantes”, corrigido pelo IPCA.⁴⁹

A partir da análise dos dados da Figura 12, é possível chegar a duas conclusões principais. A primeira é a de que, não fosse o financiamento estudantil, o período de crescimento de despesas no Ensino Superior teria sido menor, até o ano de 2010, sendo este o principal motivo de expansão após o mesmo. A segunda é a de que a queda brusca no Elemento Despesa “Aux. Fin. a Estudantes” permitiu aos demais elementos um crescimento entre os anos de 2015 a 2018 de 8,25% acima do IPCA no total, mesmo com a vigência da EC/95.⁵⁰

⁴⁹ idem. Figura de elaboração própria.

⁵⁰ Tal fato também pode ser visto na Figura 9 mostrada anteriormente, pois o financiamento estudantil é classificado no GND “Outras Despesas Correntes”, que mostra uma queda de R\$ 4 bilhões entre os anos de 2015 a 2018, mesmo valor mostrado na Figura 11, que separa apenas o Elemento Despesa “Auxílio Financeiro a Estudantes”

Por fim, repetindo a questão original: existe alguma relação de causa entre as leis dos programas PROUNI e FIES e os valores históricos do orçamento em ensino superior? Sim, principalmente da Lei 11.941/2009, que estabeleceu a carência para pagamento de financiamentos estudantis de 18 meses após a conclusão do curso, e da Lei 12.202/2010, que criou o Novo FIES. Apesar de sempre existirem programas de financiamento estudantil vigentes durante todo o período analisado, foi apenas com condições mais favoráveis de obtenção de empréstimos por parte dos estudantes, aliado a garantias às instituições privadas de ensino quanto à regularidade dos pagamentos, que foi possível expandir o acesso ao Ensino Superior, o que aumentou também suas despesas. Existe um certo espaço para o Poder Executivo controlar suas despesas sem depender do Congresso, o que restou comprovado através de várias portarias emitidas pelo Ministério da Educação em 2014 e 2015, porém as mesmas somente puderam atuar nos pontos que não estavam firmados em lei.

4. CONCLUSÃO

O principal ator das finanças públicas do Estado brasileiro é o Poder Executivo. É ele quem propõe onde e como gastar os recursos disponíveis, utilizando de sua própria discricionariedade para a elaboração do orçamento, a ser avaliado posteriormente pelo Poder Legislativo. Este, por sua vez, é muito importante, tanto para ratificar a proposta quanto para sugerir eventuais modificações e/ou correções. A simples apresentação de um orçamento, com todas as justificativas e demais requisitos legais, restringe o Executivo quanto a aplicação de recursos para fins que não atendam ao interesse público. Além disso, o Poder Legislativo possui também a função de restringir a atuação do Executivo tanto em limites mínimos quanto máximos, através da promulgação de leis.

Ao partir de uma análise ~~completa~~ dos dados orçamentários, foi possível perceber quais foram de fato os eventos mais relevantes na história das despesas no Ensino Superior. A partir destes e através de uma pesquisa bibliográfica, foram identificadas duas alterações legislativas mais significativas, sendo elas a Emenda Constitucional 95/2016 e o conjunto das Leis 11.941/2009 e 12.202/2010 (Novo FIES).

A Emenda Constitucional 95/2016 foi criada em um contexto em que o Legislativo, insatisfeito com o crescimento das despesas do Poder Executivo, colocou limites orçamentários em vários setores da sociedade, dentre eles a Educação. Ao

estabelecer que o crescimento dos gastos não poderia ultrapassar o valor da inflação medido pelo IPCA para o mesmo período, a ideia era de que o Poder Executivo não poderia expandir os gastos de forma “populista”, sendo que a qualidade dos serviços se manteria a mesma da atual, garantida pelo reajuste ao valor do IPCA. Porém, os dados demonstram o contrário, uma vez que, sempre que há restrições orçamentárias repentinas, a tendência é de compensar o crescimento dos gastos no GND “Pessoal e Encargos Sociais”, vinculados a progressões de carreira, com uma maior queda do GND “Outras Despesas Correntes”, que são os dispêndios de apoio necessários ao funcionamento das instituições e os auxílios financeiros a estudantes e pesquisadores.

Já o PROUNI e o conjunto de portarias e leis que criaram o Novo FIES, em particular as Leis 11.941/2009 e 12.202/2010, foram responsáveis por uma grande expansão do acesso ao ensino superior, através de instituições de ensino privadas, o qual foi acompanhado por crescimento semelhante no orçamento do elemento despesa “Auxílio Financeiro a Estudantes” e da subfunção “Ensino Superior”. Quando do advento da EC 95/2016, foi também um dos principais alvos para restringir os custos em educação, porém as condições de financiamento estabelecidas por lei, como carência para pagamento dos mesmos menores do que 18 meses, ou abatimento da dívida por parte de professores da rede pública ou médicos do “Saúde da Família”, não puderam ser atingidas de imediato, pois precisariam de nova lei revogando-as, sendo que a redução alcançada até o presente momento foi feita exclusivamente através de portarias⁵¹, que podem ser promulgadas com simples atuação do Poder Executivo.

Por fim, foi observado também que grande parte das restrições orçamentárias em Ensino Superior ocasionadas pela EC 95/2016 até o presente momento foram absorvidas pela redução no elemento despesa “Auxílio Financeiro a Estudantes”. Ou seja, os efeitos restritivos nos demais elementos despesa sentidos teriam sido mais graves ainda caso não houvesse esse “colchão”, o que provavelmente ocorrerá nos próximos anos caso a emenda continue sob pleno efeito.

⁵¹ São exemplos a Portaria MEC 21, de dezembro de 2014, e a MEC 8, de julho de 2015.

REFERÊNCIAS.

AGUIAR, Vilma. **Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior**: continuidade e ruptura. Revista de Sociologia e Política, vol. 24, nº 57. Curitiba, 2016.

ALMEIDA, Silvana Santos. **A importância do FIES na garantia do direito ao Ensino Superior**. XV Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU, Mar del Plata, Argentina, 2015.

ALSTON, Philip apud NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Brasil: teto de 20 anos para o gasto público violará direitos humanos, alerta relator da ONU. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-teto-de-20-anos-para-o-gasto-publico-violara-direitos-humanos-alerta-relator-da-onu/>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

AZEVEDO E SILVA, José Reinaldo. **TETO DE GASTOS**: A vitória do governo e a medida para controlar gastos mais importante desde a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/teto-de-gastos-a-vitoria-do-governo-e-a-medida-para-controlar-gastos-mais-importante-desde-a-lei-de-responsabilidade-fiscal/>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 1988.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 1988.

BRASIL. Lei Nº 9.394 – Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional –, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 1996.

BRASIL. Lei Nº 10.260 – Instituição do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - FIES –, de 12 de julho de 2001. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 2001.

BRASIL. Lei Nº 11.096 – Instituição do Programa Universidade para Todos - PROUNI –, de 13 de janeiro de 2005. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 2005.

BRASIL. Lei Nº 11.941, de 27 de maio de 2009. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 2009.

BRASIL. Lei Nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 2010.

BRASIL. Lei Complementar Nº 101 – Lei da Responsabilidade Fiscal –, de 4 de maio de 2000. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 2000.

CANGIRANA, Juliana Rogéria; ANDRADE, Caio Claudino; BRAUM, Loreni Maria dos Santos; SARAGOÇA, Viviane Alexandra Machado. **Orçamento Público**: uma análise de aderência entre o orçamento previsto e o realizado. Anais do VII SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, Resende, 2010.

DA COSTA, Danielle Dias; FERREIRA, Norma-Iracema de Barros. **O PROUNI na educação superior brasileira:** indicadores de acesso e permanência. Revista Avaliação, v. 22, n. 1. Campinas, 2017.

GOMES, Emerson César da Silva. **Legalidade do Gasto Público.** O Direito dos Gastos Públicos no Brasil, p. 243-276. Editora Almedina, 2019.

GONTIJO, Vander. **Princípios Orçamentários.** Disponível em: <www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios.html>. Acesso em 14 jan. 2020. Brasília, 2004.

MAZZUCO, Neiva Gallina; ROSSI, Valdete. **O impacto do PROUNI.** 4º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais. Cascavel, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira apud TOFFOLI, José Antônio Dias. Voto durante julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.198 Paraíba. Brasília, 2013.

MINISTÉRIO DA FAZENDA; MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Exposição de motivos nº 00083/2016 MF MPDG.** Poder Executivo, Brasília, 2016.

MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999.** Poder Executivo, Brasília, 1999.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa nº 1, de 22 de janeiro de 2010.** Poder Executivo, Brasília, 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa nº 21, de 26 de dezembro de 2014.** Poder Executivo, Brasília, 2014.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa nº 8, de 2 de julho de 2015.** Poder Executivo, Brasília, 2015.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; MARTINS, Carlos Benedito. **Ensino Superior no Brasil:** uma visão abrangente. Jovens Universitários em um Mundo em Transformação: uma pesquisa sino-brasileira, p. 95-124. Brasília e Pequim, 2016.

NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovani. **A Emenda Constitucional nº 95/2016 e a Violação da Ideologia Constitucionalmente Adotada.** Revista Estudos Institucionais, Vol. 3, 2. Rio de Janeiro, 2017.

NOVO, Benigno Nuñez. **Direito à Educação.** Revista Âmbito Jurídico, vol. 172. São Paulo, 2018.

OLIVEIRA NETO, João Paulino de; ROSADO, Cid Augusto da Escóssia. **Direitos Fundamentais Sociais como limites à Reforma Constitucional:** a inconstitucionalidade da EC 95/2016. Revista Jurídica da UFERSA, v. 2, n. 3, Mossoró, 2018.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Orçamento Público.** Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>>. Acesso em: 15 set. 2019.

PROUNI – Programa Universidade para Todos. **O Programa.** Disponível em <<http://prouniportal.mec.gov.br/o-programa>>. Acesso em: 01 dez. 2019.

QUEIROZ, Jacqueline Clara. **Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) – 2010 a 2015**: mecanismo de financiamento da democratização do acesso e permanência na Educação Superior privada. Dissertação de Mestrado. Brasília, 2018.

ROSSETTO, Cristina Botti de Souza; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. **Equidade na Educação Superior no Brasil**: Uma Análise Multinomial das Políticas Pública de Acesso. Revista de Ciências Sociais, Vol. 58, nº 3, pp. 791 a 824. Rio de Janeiro, 2015.

SIGA Brasil. Sistema de informações sobre orçamento público federal disponibilizado na página do Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 17 set. 2019.

SPERANDIO, Luan. **10 anos de PROUNI**: análise de resultados. Publicado em: 07 nov. 2016. Disponível em: <<http://mercadopopular.org/politicas-publicas/10-anos-de-prouni-analise-dos-resultados/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ANEXO A – AGRUPAMENTO DOS ELEMENTOS DESPESA

Classificação Original	Classificação Agrupada
A detalhar	Outros
Aposentadorias RPPS, reserva remunerada e reformas	Outros
Aquisição de bens para revenda	Outros
Arrendamento Mercantil	Outros
Compensações ao RGPS	Outros
Depósitos compulsórios	Outros
Despesas de exercícios anteriores	Outros
Enc. p/honra de avais, garant., seguros e sim.	Outros
Equalização de preços e taxas	Outros
Indenização pela execução trabalhos de campo	Outros
Indenizações e restituições	Outros
Indenizações e restituições trabalhistas	Outros
Não informado	Outros
Outras despesas variáveis – Pessoal civil	Outros
Outras despesas variáveis – Pessoal militar	Outros
Premiações culturais, artísticas, científicas, desportivas e outras	Outros
Regime de execução especial	Outros
Remuneração de cotas de fundos autárquicos	Outros
Reserva de contingência	Outros
Ressarcimento de despesas de pessoal requisitado	Outros
Salário-família	Outros
Aquisição de imóveis	Aquisição de imóveis
Auxílio financeiro a estudantes	Aux. Fin. a estudantes
Auxílio financeiro a pesquisadores	Aux. Fix. a pesquisadores
Auxílio-alimentação	Auxílios - Outros
Auxílio-fardamento	Auxílios - Outros
Auxílio-transporte	Auxílios - Outros
Auxílios	Auxílios - Outros
Auxílios – Fundo a fundo	Auxílios - Outros
Outros auxílios financeiros a pessoas físicas	Auxílios - Outros
Outros benefícios assistenciais do servidor e do militar	Auxílios - Outros
Outros benefícios de natureza social	Auxílios - Outros
Outros benefícios do RGPS – Área urbana	Auxílios - Outros
Pensões do RPPS e do militar	Auxílios - Outros
Pensões especiais	Auxílios - Outros
Concessão de empréstimos e financiamentos	Empréstimos e financiamentos
Contratação por tempo determinado	Serviços de terceiros
Locação de mão-de-obra	Serviços de terceiros
Outras despesas de pessoal – Terceirização	Serviços de terceiros
Outros serviços de terceiros – Pessoa física	Serviços de terceiros
Outros serviços de terceiros – Pessoa jurídica	Serviços de terceiros
Serviços de consultoria	Serviços de terceiros
Serviços de tecnologia da informação e comunicação - PJ	Serviços de terceiros
Contribuição a entidades fechadas de previdência	Contribuições
Contribuições	Contribuições

Contribuições – Fundo a fundo	Contribuições
Diárias – Civil	Viagens
Diárias – Militar	Viagens
Passagens e despesas com locomoção	Viagens
Equipamentos e material permanente	Equipamentos e material
Material de consumo	Material de consumo
Material, bem ou serviço para distribuição gratuita	Material de consumo
Obras e instalações	Obras e instalações
Obrigações patronais	Obrigações patronais
Obrigações tributárias e contributivas	Obrig. tributárias e contributivas
Sentenças judiciais	Sentenças judiciais
Vencimentos e vantagens fixas – Pes. militar	Vencimentos e vantagens fixas
Vencimentos e vantagens fixas – Pessoal civil	Vencimentos e vantagens fixas