

Nota Técnica

Análise da proposta de Lei Orçamentária do DF para políticas de Educação e Cultura

Deputados têm até 9/11 para apresentar propostas de emendas orçamentárias. Inesc defende medidas que assegurem direitos de meninos, meninas e jovens das periferias de Brasília.

Elaboração: Thallita de Oliveira, educadora do Inesc.

Outubro de 2020



Antes de tudo, a importância da participação e transparência das informações

Uma das condições para que uma política pública se concretize com efetividade é a participação social, tanto na elaboração quanto no acompanhamento da sua execução. E um dos instrumentos essenciais para monitorar a realização de uma política é o orçamento público, pois para implementação da maioria das ações públicas é necessário recurso financeiro. Compreender, portanto, quanto de verba foi disponibilizado e quanto de fato o governo executa é essencial para avaliar a gestão e a realização de políticas, e também para realizar ações de incidência na alocação dos recursos. A partir dessa premissa é que o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) inclui em sua metodologia de análise do orçamento público o pilar de Participação Popular, entendendo que ela é via estruturante para avaliar se o orçamento está sendo elaborado e efetivado na lógica dos direitos humanos e da democracia.

No entanto, o Governo do Distrito Federal (GDF) não tem facilitado o controle social da execução orçamentária por meio de portais de dados abertos. O Portal da Transparência, por exemplo, não disponibiliza o valor autorizado de cada rubrica em diferentes filtros, dificultando a fiscalização da relação das despesas executadas com os valores disponíveis. O portal também não torna acessível os Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) em formato digital. Essa opacidade das informações transforma o monitoramento do orçamento das políticas públicas no Distrito Federal em um verdadeiro desafio, mesmo para especialistas no tema.

Quando o governo só apresenta os dados exigidos por lei ou o mínimo de informações ou, ainda, dados pouco organizados ele perde a oportunidade de ser eficiente, tendo que responder a vários pedidos de Lei de Acesso à Informação (LAI). Para nós, organizações da sociedade civil, fica o compromisso de solicitar cada vez mais LAIs para que o governo se sinta pressionado a inserir o máximo de informações possível nos portais de dados abertos, e de forma inteligível. De acordo com os princípios orçamentários de Publicidade e Transparência, os governos precisam disponibilizar versões simplificadas das leis e relatórios orçamentários para que todo cidadão possa ter acesso a essas informações: "As versões simplificadas devem facilitar a compreensão das expressões de conteúdo técnico mais complexo, permitindo-se assim o acesso de mais pessoas ao orçamento público."

Esta nota tem por objetivo subsidiar a atuação de adolescentes e jovens integrantes dos projetos Onda - Adolescentes em Movimento pelos Direitos e Corre - Juventudes na Cidade, ambos coordenados pelo Inesc, nas suas atividades de incidência junto à Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF). Busca-se influenciar o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2021 (PLOA-2021) que está em tramitação na CLDF nas áreas de educação e cultura. Os deputados têm até 9 de novembro para apresentar propostas de emendas orçamentárias. Neste contexto, o intuito do Inesc é, junto com os adolescentes e jovens, defender medidas orçamentárias que assegurem direitos de meninos, meninas e jovens das periferias de Brasília.

Orçamento para Educação no Distrito Federal: Recursos para 2021 em queda

O PLOA 2021 do Governo do Distrito Federal prevê R\$ 8,22 bilhões para a educação, 4,1% a menos do que o PLOA 2020, que apresentou o valor de R\$ 8,57 bilhões. E em relação ao orçamento aprovado para o ano de 2020, a diferença é da ordem de 5%, o que nos faz questionar o governo se o número de estudantes do DF diminuiu, já que esta seria a única justificativa que talvez nos convenceria a aceitar a diferença. Os valores podem ser verificados de forma mais detalhada por órgão e unidade orçamentária na Tabela 1:

TABELA 1

Governo do Distrito Federal - Recursos alocados nos projetos de lei orçamentária para a função Educação 2020 e 2021

Valores em bilhões de reais correntes

ÓRGÃO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	PLOA 2020	LOA 2020 (valor aprovado)	PLOA 2021
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	18101 SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DF	R\$3,00	R\$3,10	R\$2,78
	18202 FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE ABERTA DO DISTRITO FEDERAL - FUNAB	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
	18903 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL - FUNDEB	R\$2,15	R\$2,15	R\$2,07
Total do Órgão:		R\$5,14	R\$5,14	R\$5,25
SECRETARIA DE SAÚDE	23203 FUNDAÇÃO DE ENSINO E PESQUISA EM CIÊNCIAS DA SAÚDE - FEPECS	R\$0,01	R\$0,01	R\$0,02
Total do Órgão:		R\$0,01	R\$0,01	R\$0,01
SECRETARIA DE OBRAS, INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS	22201 COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL - NOVACAP	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
Total do Órgão:		R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
SECRETARIA DE JUSTIÇA E CIDADANIA	44101 SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E CIDADANIA	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
Total do Órgão:		R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
FUNDO CONSTITUCIONAL		R\$3,41	R\$3,41	R\$3,34
Total do Órgão:		R\$3,41	R\$3,41	R\$3,41
TOTAL:		R\$8,57	R\$8,57	R\$8,68

Fonte: Site da Secretaria de Economia do Distrito Federal nos documentos (anexos) Detalhamento dos Créditos Orçamentários e Detalhamento do Limite do Fundo Constitucional do DF dos PLOA de 2020 e 2021 e da LOA 2020.
Elaboração: Inesc.

Mesmo sendo a capital do país, Brasília ainda tem muitos desafios em relação à educação de suas crianças, adolescentes e jovens, principalmente daqueles e daquelas que moram nas periferias da cidade. Em 2018, de acordo com informações sistematizadas pelo Trajetórias de Sucesso Escolar a partir do Censo Escolar, 6.725 estudantes abandonaram a escola no DF. Importante registrar que entre os estudantes matriculados nos anos finais do Ensino Fundamental, 2,07% deixaram de ir para a escola, enquanto que entre os matriculados no Ensino Médio o percentual foi de 4,75%. Há também uma diferença percentual considerável entre os jovens negros, brancos e indígenas que abandonam a escola: 2,25% entre os pretos, 1,80% entre os pardos e 3,29% entre os indígenas. O que demonstra que a elaboração da política de educação e sua execução precisa considerar o marcador racial como central para o enfrentamento da evasão escolar e para a garantia do direito à educação de qualidade para todas as meninas e meninos do país.

Como pode ser observado na Tabela 2, os recursos previstos para o ensino médio são consideravelmente menores do que para o ensino fundamental, 70,4% de diferença. E o número de escolas, conseqüentemente, é bem inferior também. E mais: a proposta orçamentária para 2021 é menor do que a observada para 2020. O ensino fundamental reúne uma parte maior de estudantes, mas o contexto do DF exige que se tenha um olhar mais atento à etapa que atende adolescentes e jovens (ensino médio), um público mais vulnerabilizado no que tange o acesso às políticas públicas.

É muito preocupante que o ensino médio efetive bem menos matrículas do que o ensino fundamental e, ainda assim, é o nível de ensino no qual se observa o maior abandono escolar no DF. Talvez isso também seja explicado, em parte, pelo pequeno número de escolas que atende esta etapa e não comporta com conforto a juventude da cidade. O que os dados revelam é que o orçamento para a educação proposto pelo GDF para o ano que vem não incorpora medidas urgentes e necessárias para combater a evasão escolar de adolescentes e jovens, pois não leva em conta novas despesas que viabilizariam a permanência desses educandos na escola.

Um exemplo é o Programa de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, ação que tinha sido prevista para o ano de 2020, mas não aparece no PLOA 2021 e os recursos propostos também neste PLOA para Manutenção do Ensino Médio, incluindo os advindos do FUNDEB, são 56,5% inferior ao autorizado para a mesma ação no ano de 2020. Uma proposta nova que aparece no PLOA 2021 é a ação de Assistência ao Estudante do Ensino Médio com rubrica orçamentária de R\$ 4,9 milhões. Não sabemos exatamente como será executada esta ação, mas pode ser uma resposta ao contexto de Covid-19 que tem gerado mais desafios sociais e econômicos aos jovens e suas famílias.

Vejamos os valores previstos no PLOA 2021 em relação às etapas da educação, aqui descritas pelas subfunções orçamentárias e sem considerar os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF):

TABELA 2**Governo do Distrito Federal – Recursos alocados nos projetos de lei orçamentária para as subfunções da Educação 2020 e 2021***Valores em milhões de reais*

Subfunção	PLOA 2020	LOA 2020	PLOA 2021
365 - EDUCAÇÃO INFANTIL	R\$664,49	R\$670,81	R\$615,91
361 - ENSINO FUNDAMENTAL	R\$2.971,31	R\$2.972,06	R\$2.729,82
362 - ENSINO MÉDIO	R\$878,37	R\$878,87	R\$807,74
363 - ENSINO PROFISSIONAL	R\$36,64	R\$36,64	R\$34,14
366 - EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	R\$127,28	R\$132,98	R\$109,63
364 - ENSINO SUPERIOR	R\$62,64	R\$62,64	R\$55,28
368 - EDUCAÇÃO BÁSICA	R\$0,00	R\$0,00	R\$21,01

* valores sem considerar o fundo constitucional do DF - FCDF por não conseguir o acesso às informações detalhadas

*Fonte: Site da Secretaria de Economia do Distrito Federal nos documentos (anexos) Detalhamento dos Créditos Orçamentários dos PLOA de 2020 e 2021 e da LOA 2020
Elaboração: Inesc.*

O contexto da pandemia da Covid-19 exige inovação para garantir educação com qualidade para todas as crianças, adolescentes e jovens, mesmo que em casa. Portanto, disponibilização de equipamentos, assistência financeira e mais profissionais para garantir o vínculo e diálogo com os estudantes tornaram-se investimentos essenciais. No caso da definição por voltar às aulas presenciais, são necessárias condições melhores e seguras de acesso e permanência nas escolas, isto é, a necessidade de infraestrutura adaptada, com mais espaço para evitar aglomerações, turmas menores, mais equipamentos, insumos e recursos humanos de modo a dar segurança para os estudantes e professores. Mesmo diante dessas necessidades, o GDF apresenta uma proposta de orçamento para 2021 inferior ao orçamento aprovado para 2020 em todas as etapas da educação.

O recurso proposto para os ensinos fundamental e médio foi menor 8,1% e 8,9%, respectivamente, do que os valores aprovados na LOA em 2020. A região do Itapoã, por exemplo, que conta com uma população de 62.208 habitantes, só tem uma escola que atende ao ensino médio e esta também atende o fundamental. Além disso, esta região também acolhe estudantes que moram no Paranoá, principalmente Paranoá Parque. Já a Cidade Estrutural/SCIA, com 35.520 habitantes, não tem nenhuma escola de ensino médio no diurno, não por acaso, essas cidades estão no grupo de regiões de renda mais baixa no DF.

Ainda sobre os recursos, é mais preocupante a queda que sofreu a rubrica voltada para Educação de Jovens e Adultos (EJA), subfunção que perdeu 17,5%. Essa etapa é valorosa para as e os jovens de periferia, pois as dificuldades sociais e financeiras na infância e adolescência, a não adaptação com o modelo escolar em vigor e as violências sofridas no universo da escola como racismo, homofobia, transfobia, gordofobia, sexismo, dentre tantas outras, faz com que meninos e meninas não concluam o ensino fundamental e médio ou o façam quando estão com mais de 18 anos. O EJA é a possibilidade de jovens periféricos retomarem seus estudos, melhorarem sua condição trabalhista e posição social mesmo tendo que dar conta de outras responsabilidades concomitantemente.

CULTURA: o lugar de pertencimento da infância, adolescência e juventude

A cultura nas periferias do Distrito Federal é pulsante. Mas ela existe porque a própria comunidade e os coletivos locais não deixam de fazer cultura, a despeito da falta de apoio. Quase nenhuma região periférica tem sala de teatro ou cinema. O mesmo acontece com centros culturais, que são muito poucos - quando os há, não dispõem de apoio suficiente para obter maior visibilidade. A cultura em forma de política pública precisa ser descentralizada e o orçamento público pode contribuir com essa descentralização prevendo ações também para as regionais periféricas.

A Tabela 3 mostra que o orçamento para Cultura previsto no PLOA 2021 aumentou em relação ao PLOA 2020, mas teve uma queda na comparação com a LOA aprovada para o mesmo ano. No entanto, é importante ponderar que esses valores não estão considerando a etapa de execução Autorizada, isso quer dizer que o recurso aprovado no início do ano pode aumentar ou diminuir no decorrer dos meses e mudar o montante autorizado para execução.

TABELA 3

Govorno do Distrito Federal - Recursos aprovados nos projetos de lei orçamentária para a função Cultura 2020 e 2021

Valores em milhões de reais correntes

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA (UO)	PLOA 2020	LOA 2020	PLOA 2021
16101 SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA DO DO DISTRITO FEDERAL	R\$94,16	R\$128,68	R\$126,88
16903 FUNDO DE APOIO À CULTURA DO DISTRITO FEDERAL - FAC	R\$71,30	R\$71,30	R\$70,36
21101 SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
09102 ARQUIVO PUBLICO DO DISTRITO FEDERAL	R\$4,17	R\$4,17	R\$5,20
ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS	R\$0,67	R\$4,25	R\$0,78
TOTAL:	R\$170,30	R\$208,39	R\$203,21

* Orçamento da Função 13 - CULTURA por unidade orçamentária

Fonte: Site da Secretaria de Economia do Distrito Federal nos documentos (anexos) Detalhamento dos Créditos Orçamentários dos PLOA de 2020 e 2021 e da LOA 2020
Elaboração: Inesc.

Importante dar ênfase ao Fundo de Apoio à Cultura (FAC), pois este fundo tem possibilitado que muitos jovens produzam sua arte e seu trabalho com recursos públicos e ainda favorece a cultura em suas comunidades. No entanto, a Tabela 4 demonstra que até outubro de 2020 só tinha sido executado 36,2% do orçamento do FAC autorizado.

TABELA 4

Governo do Distrito Federal - Execução financeira do Fundo da Arte e da Cultura

Até outubro de 2020

Valores em milhões de reais correntes

APROVADO	AUTORIZADO	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO
R\$71,30	R\$71,86	R\$33,07	R\$27,99	R\$26,00

Fonte: Portal da Transparência
Data da pesquisa: 23/10/2020
Elaboração Inesc.

Para ficar de olho: execução do Orçamento Público do GDF em 2020

Outro pilar que o Inesc considera essencial ao analisar o orçamento público com o objetivo de garantir direitos é o Uso Máximo de Recursos Disponíveis, isso quer dizer que os recursos arrecadados devem ser alocados com prioridade para garantir os direitos humanos de todas as pessoas, e principalmente daquelas que sofrem cotidianamente por conta das violências estruturais da nossa sociedade. Portanto, se há recurso a ser gasto com crianças, adolescentes e jovens e foi autorizado para políticas públicas que beneficiam esse público, o orçamento deve ser executado.

Contudo, como pode ser observado na Tabela 5, na maior parte das ações listadas, o GDF gastou menos da metade dos recursos disponíveis, sendo que estamos chegando ao final do ano. A nossa responsabilidade é cobrar que os recursos sejam usados e questionar os motivos dessa baixa execução.

TABELA 5**Governo do Distrito Federal - Execução financeira de algumas ações que afetam crianças, adolescentes e jovens**
Até outubro de 2020

Valores em milhões de reais correntes

PROGRAMAS DE TRABALHO DA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DF

AÇÃO	AUTORIZADO	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO
CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DA EDUCAÇÃO INFANTIL-CRECHE -SE DISTRITO FEDERAL - OCA	R\$28,89	R\$12,86	R\$4,18	R\$1,41
CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DO ENSINO FUNDAMENTAL-REDE PÚBLICA - SE-DISTRITO FEDERAL - OCA	R\$3,54	R\$0,05	R\$0,05	R\$0,05
CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DO ENSINO MÉDIO-REDE PÚBLICA - SEDISTRITO FEDERAL - OCA	R\$2,10	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE ENSINO PROFISSIONALIZANTE-ESCOLAS TÉCNICAS PROFISSIONALIZANTES - SE-DISTRITO FEDERAL - OCA	R\$8,99	R\$1,49	R\$1,39	R\$1,39

PROGRAMAS DE TRABALHO DA SECRETARIA DE ESTADO DO ESPORTE E LAZER DO DISTRITO FEDERAL

AÇÃO	AUTORIZADO	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO
ASSISTÊNCIA AO JOVEM-JOVEM CANDANGO-DISTRITO FEDERAL - OCA	R\$2,79	R\$0,45	R\$0,45	R\$0,45

PROGRAMAS DE TRABALHO DA SECRETARIA DE ESTADO DO ESPORTE E LAZER DO DISTRITO FEDERAL

AÇÃO	AUTORIZADO	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO
IMPLANTAÇÃO DE BIBLIOTECAS-DISTRITO FEDERAL	R\$0,08	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00

PROGRAMAS DE TRABALHO DA SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS

AÇÃO	AUTORIZADO	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO
CONSTRUÇÃO DE PRAÇA DE ESPORTE E CULTURA-PRAÇA DA JUVENTUDE DISTRITO FEDERAL	R\$2,29	R\$1,81	R\$1,42	R\$1,42
CONSTRUÇÃO DE PRAÇAS PÚBLICAS E PARQUES-DISTRITO FEDERAL	R\$0,21	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00

Fonte: Portal da Transparência
Data da pesquisa: 23/10/2020
Elaboração Inesc.

PROPOSTAS DE EMENDAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO DF

Diante do exposto nesta análise, e à luz dos pilares da metodologia do Inesc, apresentamos propostas de emendas ao PLOA 2021 do DF, com o objetivo de garantir os direitos elementares de crianças, adolescente e jovens em um contexto de crise econômica e sanitária.

- Execução do OCA (Orçamento Criança e Adolescente) em sua totalidade.
- Aumento de recursos para escolas do ensino médio e EJA, priorizando as regiões com maior defasagem escolar e menos acesso à educação.
- Construção de escola de ensino médio no Itapoã e na Estrutural.
- Aumento de recursos para ensino profissional, dando prioridade para atender adolescentes e jovens negros, periféricos, mães e LGBTQIA+.
- Construção de Centro Interdisciplinar de Línguas nas regiões que ainda não são atendidas.
- Construção de Centros Culturais nas periferias do DF com devida previsão para dinamizá-los com programação elaborada participativamente.
- Apoio financeiro para adolescentes e jovens periféricos, negros, mulheres, LGBTQIA+ que produzem arte e cultura, de modo a dar visibilidade ao trabalho.