

II SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA ANÁLISE DOS GASTOS NA
FUNÇÃO EDUCAÇÃO NAS CAPITAIS BRASILEIRAS (2009-2016)**

**Outubro, 2018,
Curitiba-PR.**

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA ANÁLISE DOS GASTOS NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO NAS CAPITAIS BRASILEIRAS (2009-2016)

Claudia Alessandra Gregorio¹
Denize Cristina Kaminski Ferreira²
Kátia Cristina Sommer Schmidt³

RESUMO: A Educação Básica é reconhecida na Constituição Brasileira de 1988 como direito público subjetivo, sua oferta é dever do Estado e direito de todos. Para viabilizar a efetivação deste direito é necessário que exista previsão de recursos financeiros, o que pode ser observado no orçamento público, materializado na prestação de contas dos entes federados. Nesta perspectiva, este artigo se propôs a analisar os gastos na função Educação das capitais brasileiras nos anos 2009 e 2016, a partir dos dados orçamentários disponíveis no *site* Finanças do Brasil (FINBRA), a fim de verificar se, diante do contexto de ampliação legal do direito à educação, houve aumento dos recursos destinados à Educação Básica. Frente aos dados, constatou-se que nos anos analisados houve incremento dos recursos destinados à função Educação em 22 capitais brasileiras, destaca-se ainda que, o Ensino Fundamental é a etapa que recebe a maior parte dos recursos destinados à referida função, todavia verificou-se uma ampliação dos recursos destinados à Educação Infantil, tanto em termos reais quanto percentuais. O registro de gastos em funções genéricas, que não especificam a destinação do recurso, apresentam-se como limitadores para aferição precisa do montante gasto nas diferentes etapas e modalidades da Educação Básica, evidenciando assim, a necessidade de maior clareza na prestação de contas.

Palavras-chave: Financiamento, Orçamento Público, Educação Básica, Capitais Brasileiras.

1 INTRODUÇÃO

A Educação Básica no Brasil é reconhecida como direito social e fundamental; no bojo da Constituição Federal Brasileira (CF/1988) é declarada como direito público e subjetivo (Art. 208, § 1º), ou seja, seu titular pode exigir direta e imediatamente do Estado sua oferta, sendo considerada como obrigatória, gratuita e de dever do Estado, inclusive aos que não tiveram acesso em idade própria (Art. 208, Inciso I).

Nas sete Constituições pelas quais o Brasil já foi regido (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e a atual de 1988) é perceptível a mudança da amplitude e, por que não dizer, do significado

¹ Pedagoga, Mestranda em Educação pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. E-mail: greclale@hotmail.com

² Pedagoga, Mestre e Doutoranda em Educação pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. E-mail: denize_fabio@hotmail.com

³ Pedagoga, Mestranda em Educação pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. E-mail: katiacschmidt@hotmail.com

do direito à Educação. Isso se comprova pelo fato de que nem todos tinham acesso à educação, como no contexto da Constituição de 1824 por exemplo, a qual declarava que todos os cidadãos tinham direito à instrução primária gratuita, porém negros e escravos não eram considerados cidadãos e, portanto, não tinham acesso à educação; assim como a gratuidade do ensino, que nem sempre esteve posta nestas cartas, são exemplos a Constituição de 1891 e a previsão da criação de caixa escolar na Constituição de 1937. Com a atual Carta Magna e a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009, toda a Educação Básica se tornou obrigatória no âmbito legal, sendo sua oferta gratuita e de dever do Estado. Para Oliveira (1999) a atual Constituição, em relação às legislações anteriores, mostra-se bem detalhada, com maior precisão na redação, prevendo, inclusive, instrumentos jurídicos que garantam a exigibilidade desse direito.

No entanto, para que o direito à educação seja efetivado de fato, atendendo o princípio da qualidade posto na CF/1988 (Art. 211§ 1º) é fundamental que exista a previsão de recursos financeiros. O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005/2014, apresenta como uma de suas diretrizes, no artigo 2º, inciso VIII, o estabelecimento de meta de aplicação do Produto Interno Bruto (PIB) em educação, sendo definido na Meta 20, a ampliação do investimento em educação pública para atingir, no mínimo, 10% do PIB até o final do PNE (2024), tendo como meta intermediária, o patamar de aplicação de, no mínimo, 7% do PIB até o quinto ano de vigência do plano, ou seja, 2019.

Nesse sentido, Salvador (2017) alerta que o orçamento público é o que garante que a ação planejada pelo Estado se concretize, e por isso mesmo reflete prioridades políticas. Para o autor, o fundo público ocupa relevância na articulação das políticas sociais, sua parte mais visível é o orçamento público, uma peça de cunho político, orientador de negociações de quotas de sacrifício dos membros de uma sociedade no que tange ao financiamento do Estado. Sendo assim, debruçar-se sobre os orçamentos públicos, materializados na prestação de contas dos entes federados, possibilita evidenciar, a partir dos recursos destinados às ações estatais, a importância dada a uma determinada política pública.

Partindo desses elementos, este artigo se propõe a discutir os gastos na função Educação das capitais brasileiras, para tanto foram analisados dados orçamentários disponíveis no sítio eletrônico Finanças do Brasil (FINBRA). O recorte temporal abrangerá 2009 e 2016, considerando a promulgação da EC nº 59/2009 que determinou a ampliação da compulsoriedade da escolarização, passando a contemplar a faixa etária dos 4 aos 17 anos de idade, bem como o

fato de que, em 2016 encerrou-se o prazo para universalização do atendimento das crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade na pré-escola. Convém destacar que os valores referentes a 2009 foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), tendo dezembro de 2009 como data inicial e dezembro de 2016 como data final de correção, para que fosse possível comparar os valores reais entre os anos analisados.

Assim sendo, diante das alterações legais de ampliação do direito à educação, esta análise também houve aumento dos recursos destinados à essa função, de modo mais específico à Educação Básica das capitais brasileiras nos anos de 2009 e 2016. Em análise preliminar dos dados observou-se que as maiores despesas das cidades analisadas se concentram em Educação Infantil (EI) e Ensino Fundamental (EF), portanto, se apresentará mais detalhadamente os recursos destinados a ambas etapas.

2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: BREVE HISTÓRICO

A história do financiamento da educação pública brasileira pode ser descrita em quatro grandes períodos: inicialmente é marcada pela ausência do Estado, diante da omissão da Corte Portuguesa, delegando aos jesuítas a educação da Colônia; o segundo momento se constitui da expulsão desses até o fim da República Velha, diante das fontes autônomas de financiamento: o subsídio literário no período imperial e, posteriormente, o imposto sobre o consumo de cachaça e de carne no período republicano, resultando em recursos escassos; o terceiro período vai de 1934 até o final do século XX, quando constitui-se percentuais mínimos de recursos tributários para a educação; e, por fim, a quarta fase é a política de fundos, constituída pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), devido a necessidade de enfrentamento da desigualdade brasileira e também da expansão de recursos (GOUVEIA e SOUZA, 2015).

De acordo com a CF/1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996), são quatro as principais fontes de financiamento da educação no Brasil: I) os impostos próprios e os recursos provenientes de transferências; II) a contribuição social do salário-educação; III) outras contribuições sociais; e IV) receitas de incentivos fiscais; sendo as duas primeiras aquelas de maior representação em termos de volume e regularidade,

portanto, constituem-se nas principais fontes de financiamento da educação pública brasileira (FARENZENA, 2006).

Em seu artigo 212, a CF/1988 estabelece que a União deve aplicar anualmente, nunca menos de 18% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), já os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios devem aplicar, no mínimo, 25% de sua receita. A vinculação de percentual mínimo dos impostos para o financiamento da educação foi estabelecida na Constituição de 1934, na de 1946, na Emenda Constitucional nº 24/1983, conhecida como a “Emenda Calmon”, de autoria do Senador João Calmon que, propôs o restabelecimento da vinculação dos recursos para o setor educacional na Constituição de 1967, e, por fim, também na CF/1988.

A segunda principal fonte de financiamento do setor educacional é a contribuição social do salário-educação. Esta contribuição foi criada em 1964 pela Lei nº 4.440 e refere-se a um tributo devido pelas empresas à educação pública (SANTOS, 2015). A alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas aos empregados pela empresa foi reiterada pela “Lei do FUNDEF”, Lei nº 9.424/1996.

Ainda que represente valores menores que os da vinculação de impostos e transferências, a contribuição social do salário-educação é a segunda maior fonte de recursos educacionais (FARENZENA, 2006). Importante pontuar que os recursos dessa contribuição não são considerados para o cálculo dos 25% da receita de impostos destinados à MDE (SANTOS, 2015).

Em 1996 inaugurou-se no país a política de fundos, instituída por meio da aprovação da Lei nº 9.424/1996, que estabeleceu no âmbito de cada estado e do DF, o FUNDEF. Conforme Martins (2009), trata-se de proposta encaminhada no ano de 1995, num contexto de reforma do aparelho do Estado, que objetivava atender apenas ao EF, minimizando as desigualdades interestaduais e valorizando o magistério. Desse modo, o FUNDEF, fundo de natureza contábil, era composto por 15% do FPM, FPE, IPI-Exp, ICMS e recursos recebidos da Lei Kandir, sendo tais recursos distribuídos com base no número de matrículas no EF das redes de ensino, considerando o valor mínimo nacional e anual por aluno, que deveria ser complementado pela União, caso o ente não o alcançasse (FARENZENA, 2006).

O FUNDEF recebeu duras críticas, pautadas na não inclusão de toda a Educação Básica, na falta de eficácia em reduzir as desigualdades entre estados e municípios, assim como na presença mínima da União na complementação dos recursos (SANTOS, 2015). Ao priorizar o

EF, por exemplo, o FUNDEF deixou de fora outras etapas e modalidades, entre elas a EI (SANTOS; SOUSA JR.; 2017).

Por tratar-se de um fundo de duração decenal, muitas foram as expectativas na elaboração e implementação de um novo fundo, que foi amplamente discutido e aprovado por meio da Lei nº 11.494/2007. O FUNDEB, após mobilização de atores e organizações da sociedade civil, incluiu modificações importantes em relação ao FUNDEF, sendo uma delas a contabilização de todas as matrículas da Educação Básica para o recebimento de recursos do fundo pelos municípios. Implantado de forma progressiva a partir do ano de 2007, os valores destinados ao FUNDEB alcançaram o percentual de 20% da receita dos impostos e transferências que compõem os recursos da vinculação (BASSI, 2011).

Diante do exposto, destaca-se que progressivamente a legislação vem incrementando os mecanismos de financiamento da Educação Básica, em consonância com a previsão legal de ampliação do direito à educação no país. No próximo item se fará uma análise dos gastos na Função Educação das capitais brasileiras em 2009 e 2016, a fim de verificar se de fato houve ampliação dos recursos destinados a tal função.

3 GASTOS NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO NAS CAPITAIS BRASILEIRAS (2009-2016)

Em consonância com o disposto no artigo 211, § 2º, da CF/1988 de que os Municípios atuarão prioritariamente no EF e na EI, percebeu-se que as capitais brasileiras destinam a maior parte dos seus recursos a tais etapas da Educação Básica, com primazia para a segunda. Na análise da totalidade dos gastos na função Educação, percebeu-se que os níveis e modalidades de ensino citados a seguir não são objeto de amplas políticas públicas por parte dos entes analisados, haja vista que, recebem pouco ou nenhum recurso.

Em 2009, oito capitais declararam ter gastos com Ensino Médio, porém os mais expressivos são de Porto Alegre e Belo Horizonte que destinaram 1,3% e 2,8% do montante gasto na função Educação, respectivamente. Com relação ao Ensino Profissional apenas Recife e São Paulo tiveram gastos de 1,9% e 0,1%, respectivamente. Nenhuma capital registrou valores destinados ao Ensino Superior. Das 26 capitais, 17 possuem gastos com Educação de Jovens Adultos, que oscilam de 0,3% em Florianópolis a 6,1% em Salvador, destaca-se ainda que os valores mais elevados se encontram em sete das oito capitais da região Nordeste: Aracaju (3,5%),

Fortaleza (2,2%), João Pessoa (3,4%), Maceió (3,4%), Natal (1,9%), Salvador (6,1%), São Luís (3,3%) e Teresina (5,2%), sendo que apenas Recife declarou não ter gastos nesta modalidade de ensino. Os gastos com Educação Especial variam de 0% a 0,7% em 21 capitais, apenas Porto Alegre se destaca com 4,1%, percebe-se que os recursos reservados à Educação Especial são inexpressivos na maioria das capitais, ainda que esta modalidade perpassasse transversalmente todas as etapas da Educação Básica e a inclusão na rede regular de ensino esteja prevista em lei.

Ainda em relação a 2009, cabe destacar o registro de gastos no item “Outras Despesas na Função Educação”, tal registro dificulta a propositura de uma análise mais precisa quanto aos recursos destinados a cada etapa/modalidade educacional, pois não especifica na prestação de contas como se deu o gasto. Das 26 cidades analisadas, 22 delas possuem porcentagens que foram registradas neste item: Belém (15,1%), Boa Vista (28%), Manaus (3,6%), Palmas (17,7%), Porto Velho (22,6%), Aracaju (12,5%), Fortaleza (3,8%) João Pessoa (6,1%) Maceió (3,4%), Natal (79,7%), Recife (7,2%), Salvador (46,2%), São Luís (7,2%), Teresina (10,4%), Campo Grande (5,7%), Goiânia (10,4%), Belo Horizonte (6,4%) Rio de Janeiro (3,9%), São Paulo (21,3%), Vitória (1,7%), Florianópolis (1,7%) e Porto Alegre (37,8%). Ressalta-se a existência de municípios que apresentam índice de gasto registrados no referido item com percentuais acima de 20%, como é o caso de São Paulo, Porto Velho, Porto Alegre e Natal, sendo que este último chega a quase 80%, o que inviabiliza algumas análises propostas a seguir neste estudo.

Os trabalhos de Davies (2003; 2006; 2007) mostram a dificuldade no acesso a dados de prestações de contas analisadas pelos Tribunais de Contas (TCs). Conforme o autor, para realização da pesquisa foi necessário recorrer a diferentes fontes de dados para obtenção de informações a respeito das contas analisadas, como: à biblioteca do Tribunal de Contas do município do Rio de Janeiro que, tinha em seus arquivos acervo de periódicos e relatórios de outros TCs; à internet e aos próprios TCs que, em muitos casos, negaram ou foram sumários nas informações prestadas (DAVIES, 2003). Ademais, toda a documentação levantada nem sempre permitia esclarecer as dúvidas e questionamentos que a pesquisa propunha, como no caso em que os relatórios não especificavam o que se considerava como despesa em MDE ou quando não apresentavam detalhamento das despesas, registrando os gastos em descrições genéricas como “outras atividades” (DAVIES, 2006; 2007), tal qual observado nesta pesquisa.

No ano de 2016, convém primeiramente destacar que os dados referentes a Macapá não estavam disponíveis no sítio eletrônico do Finbra. Observa-se que nesse ano reduziu de oito para

quatro as capitais que declararam ter algum gasto com Ensino Médio, os valores oscilam de 0,05% em Campo Grande a 1,0% em Porto Alegre. Com relação ao Ensino Profissional, quatro cidades destinaram recursos quase inexpressivos para tal modalidade, que variam de 0,0001% em Manaus a 0,1% em Fortaleza, São Paulo e Teresina. Duas capitais declararam possuir gasto no Ensino Superior: Florianópolis e Maceió, com 0,02% e 0,5%, respectivamente. Novamente, das 25 capitais analisadas em 2016, 17 possuem gastos com a Educação de Jovens e Adultos, que variam de 0,1% em Cuiabá, Fortaleza e Vitória a 15,2% em Maceió, entretanto destaca-se que os demais municípios apresentam índices que não passam de 3%. Novamente, os gastos com Educação Especial variam de 0% em 10 capitais e 0,01 a 0,95% em 13 capitais, mais uma vez Porto Alegre se destaca com 3,28%.

Especificamente acerca de 2016, cabe destacar sobre o item “Outras Despesas na Função Educação” que, em comparação com 2009, percebeu-se redução da porcentagem nele registrada, haja visto que em 13 capitais os gastos variam de 0,1% a 4,4%, destacando-se ainda Recife (9,6%), São Paulo (8,9%), Porto Alegre (36,7%) e Porto Velho (39,3%). Entretanto, houve a criação no referido ano de um novo item dentro da Função Educação, intitulado “Administração Geral”, o qual apresentou percentuais em 13 capitais: Belém (13,7%), Belo Horizonte (5,0%), Boa Vista (19,3%), Fortaleza (5,7%), Goiânia (50,8%), João Pessoa (0,6%), Natal (14,7%), Palmas (8,1%), Porto Alegre (6,4%), Salvador (56,5%), São Luís (1,1%), São Paulo (4,8%) e Teresina (37,8%). Estes dois itens são genéricos, não sendo claros em relação ao tipo de gasto realizado, dificultando assim, o estudo do orçamento de algumas capitais no referido período. Acredita-se que algumas cidades que apresentaram índice próximo ou acima de 20% podem ter suas análises enviesadas quanto ao gasto por etapa, como é o caso de Porto Alegre, Porto Velho, Boa Vista, Goiânia, Salvador e Teresina, sendo que dois destes já apresentavam situação similar em 2009.

A Tabela 1 expõe os recursos e os gastos da função Educação, da EI e do EF nos anos de 2009 e 2016, destaca-se que ambas etapas recebem o maior percentual de recursos da área educacional nas capitais brasileiras; é possível perceber que a referida função recebeu incremento de recursos públicos nos anos 2009 e 2016 em 23 capitais, apenas Aracaju e Vitória tiveram redução, -8,4% e -16,7%, respectivamente; 18 capitais tiveram ampliação que variam de 2,5% (Natal) a 37,2% (Campo Grande) e 7 capitais ampliaram de 44,6% (Teresina) a 65,5% (Palmas) os recursos destinados à função Educação; tal constatação evidencia que a ampliação do direito à

educação previsto na legislação brasileira vem gerando incremento do recurso destinado à educação, ampliando a disputa pelo fundo público nos orçamentos.

Com relação à EI nos anos analisados é possível constatar crescimento em termos reais e percentuais dos recursos gastos nesta etapa, exceto em seis capitais, das quais cinco (Boa Vista, Porto Velho, Salvador, Goiânia e São Paulo) apresentam expressivo percentual de gastos em itens genéricos como “Outras Despesas na Função Educação” e “Administração Geral” que não especificam o destino real do recurso, dessa forma, infere-se que o gasto em algumas etapas pode estar subestimado.

No ano de 2009, o gasto em EI dentro da função Educação nas capitais da Região Norte oscila de 6,7% (Rio Branco) a 23,6% (Macapá). Já em 2016, duas capitais reduziram os gastos: Porto Velho passa de 6,8% para 2,0% e Boa Vista cai de 14,4% para 6,5%, cumpre destacar que ambas também têm alto percentual de gasto em “Outras Despesas na Função Educação” e/ou “Administração Geral”. As outras quatro capitais desta região apresentam crescimento: Belém de 7,9% para 12,4%, Manaus de 8,3% para 16,7%, Palmas de 11,1% para 24,2%, com destaque para Rio Branco que passa de 6,7% para 62,4%, tal dado carece de investigações futuras para sua melhor compreensão.

Na região Nordeste, em 2009, Maceió alega não ter gasto em EI, as demais variam de 0,7% a 12% dentro da função Educação. No ano de 2016, Aracaju e Salvador reduziram os percentuais gastos nesta etapa, porém ambas possuem índices em funções genéricas, especialmente a capital baiana, conforme mencionado anteriormente. João Pessoa mantém os mesmos percentuais, passando de 0,7% para 0,8%, já as outras seis capitais nordestinas tiveram crescimento do gasto, que varia de 12,9% a 25,3%.

No Centro-Oeste, em 2009, Campo Grande é a única capital que declara investir um percentual mais significativo de 19,4% em EI em relação às demais capitais da região, pois Cuiabá e Goiânia declaram gastar 1,7% e 3,1%, respectivamente; em 2016 ampliou-se o percentual de gastos em Campo Grande (27,2%) e Cuiabá (30,6%), porém Goiânia reduziu para 1,5%, destaca-se que esta capital possui um percentual 20,4% em “Outras despesas na Função Educação” em 2009 e 50,8% no item “Administração Geral” em 2016.

TABELA 1 – GASTOS NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO, NAS ETAPAS EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL NOS ANOS DE 2009 E 2016.

Capital	Educação 2009	Educação 2016	Diferença ¹ % 2009-2016	Educação Infantil (EI) 2009	EI 2009% ²	EI 2016	EI 2016% ²	Ensino Funda- mental (EF) 2009	EF 2009% ²	EF 2016	EF 2016% ²
REGIÃO NORTE											
Belém - PA	345.602.231,51	446.080.850,10	29,1%	27.148.914,95	7,9%	55.363.661,52	12,4%	263.538.283,02	76,3%	316.125.562,50	70,9%
Boa Vista - RR	137.068.619,86	218.608.487,80	59,5%	19.673.207,33	14,4%	14.266.376,74	6,5%	75.447.360,03	55,0%	162.088.141,50	74,1%
Macapá - AP	128.825.469,86	n/c ³		30.434.638,36	23,6%	n/c ³		98.390.831,50	76,4%	n/c ³	
Manaus - AM	795.653.253,23	1.081.271.061,00	35,9%	66.199.045,86	8,3%	181.094.792,30	16,7%	691.015.384,92	86,8%	842.580.177,20	77,9%
Palmas - TO	140.521.975,41	232.609.676,30	65,5%	15.596.472,71	11,1%	57.767.391,55	24,8%	100.045.523,05	71,2%	153.395.328,10	65,9%
Porto Velho - RO	191.643.558,89	278.767.174,40	45,5%	13.028.316,71	6,8%	5.681.344,80	2,0%	132.431.006,99	69,1%	160.607.516,30	57,6%
Rio Branco - AC	95.536.283,67	142.979.571,60	49,7%	6.387.294,00	6,7%	89.289.287,85	62,4%	89.148.989,67	93,3%	52.804.981,60	36,9%
REGIÃO NORDESTE											
Aracaju - SE	188.817.000,47	172.944.321,00	-8,4%	17.512.628,37	9,3%	13.425.975,76	7,8%	141.175.936,67	74,8%	155.148.117,70	89,7%
Fortaleza - CE	946.112.014,65	1.126.715.068,00	19,1%	90.373.980,73	9,6%	145.773.860,80	12,9%	795.639.394,07	84,1%	838.012.166,30	74,4%
João Pessoa - PB	304.449.246,21	403.983.750,10	32,7%	2.240.745,42	0,7%	3.427.340,24	0,8%	273.311.609,05	89,8%	378.762.023,40	93,8%
Maceió - AL	279.291.598,03	300.766.770,10	7,7%	18.337,16	0,0%	45.591.820,98	15,2%	260.328.570,15	93,2%	169.198.420,20	56,3%
Natal - RN	352.892.457,82	361.820.721,00	2,5%	21.074.899,49	6,0%	91.508.203,58	25,3%	43.887.670,91	12,4%	200.872.498,00	55,5%
Recife - PE	754.476.617,00	781.679.982,50	3,6%	42.371.038,93	5,6%	103.178.151,60	13,2%	643.196.728,11	85,3%	591.444.607,90	75,7%
Salvador - BA	837.428.334,54	1.078.986.886,00	28,8%	39.173.119,49	4,7%	28.582.074,86	2,6%	357.806.402,91	42,7%	436.658.049,70	40,5%
São Luís - MA	447.263.897,35	528.123.588,20	18,1%	42.816.738,84	9,6%	106.910.455,50	20,2%	357.535.094,53	79,9%	400.418.307,20	75,8%
Teresina - PI	321.351.936,97	464.817.646,00	44,6%	38.571.799,59	12,0%	68.426.733,24	14,7%	232.722.436,08	72,4%	218.777.790,90	47,1%
REGIÃO CENTRO-OESTE											
Campo Grande - MS	526.319.964,43	722.201.207,90	37,2%	101.883.363,01	19,4%	196.419.310,50	27,2%	394.433.405,72	74,9%	509.832.454,90	70,6%
Cuiabá - MT	243.275.286,67	372.273.215,00	53,0%	4.067.454,55	1,7%	113.813.438,70	30,6%	234.608.343,24	96,4%	241.281.038,50	64,8%

Goiânia - GO	642.649.716,44	810.088.737,90	26,1%	19.784.397,57	3,1%	12.017.209,26	1,5%	556.035.670,39	86,5%	372.002.679,90	45,9%
REGIÃO SUDESTE											
Belo Horizonte - MG	1.347.751.610,59	1.395.545.611,00	3,5%	222.650.627,03	16,5%	417.862.318,00	29,9%	989.119.355,67	73,4%	861.465.388,70	61,7%
Rio de Janeiro - RJ	3.451.260.121,35	4.507.304.542,00	30,6%	299.296.514,46	8,7%	700.147.716,10	15,5%	3.001.072.909,30	87,0%	3.610.744.297,00	80,1%
São Paulo - SP	8.812.910.191,37	9.926.984.398,00	12,6%	2.577.204.108,40	29,2%	1.799.707.721,00	18,1%	4.261.595.469,76	48,4%	15.880.826,05	0,2%
Vitória - ES	406.805.585,21	339.045.045,20	-16,7%	138.700.869,84	34,1%	151.651.425,80	44,7%	260.668.690,15	64,1%	176.010.410,30	51,9%
REGIÃO SUL											
Curitiba - PR	1.009.800.287,57	1.295.529.930,00	28,3%	261.623.505,89	25,9%	363.253.810,60	28,0%	748.176.781,68	74,1%	932.276.118,90	72,0%
Florianópolis - SC	279.559.507,80	412.552.890,00	47,6%	138.115.641,49	49,4%	204.618.959,90	49,6%	135.778.155,71	48,6%	194.359.101,40	47,1%
Porto Alegre - RS	828.207.995,70	932.989.431,50	12,7%	103.207.691,60	12,5%	140.904.653,10	15,1%	367.242.619,65	44,3%	349.780.651,90	37,5%

Fonte: FINBRA 2009 e 2016. Acesso em agosto/2018. Os valores referentes a 2009 foram corrigidos pelo INPC (IBGE) tendo data inicial 12/2009 e data final 12/2016, gerando um índice de correção de 1,5989152 para o período. Dados tabulados pelas autoras.

¹ Diferença em percentual do montante gasto na Função Educação nos anos 2009 e 2016.

² Percentual de gasto na etapa dentro da Função Educação no ano indicado.

³ Não constam (n/c) dados referentes ao ano de 2016 de Macapá-AM na fonte consultada.

Em 2009 na região Sudeste observa-se que os gastos em EI oscilam de 8,7% (Rio de Janeiro) a 34,1% (Vitória); em 2016 amplia-se em três capitais, somente em São Paulo há redução de 29,2% para 18,1%, ressalta-se que este ente declarou gastar 67,2% em “Outras despesas na função Educação”, o que novamente compromete a análise, haja visto que tal item mostra-se genérico e pode não representar uma redução real do gasto na referida etapa, mas apenas o registro impreciso do mesmo.

Por fim, na região Sul, nos anos analisados houve ampliação de gasto na EI nos três estados, destaca-se ainda a baixa variação nos percentuais, Curitiba passa de 25,5% para 28%, Florianópolis de 45,4% para 45,6% e Porto Alegre de 12,5% para 15,1%, ressalta-se ainda que a capital gaúcha tem mais de 35% declarado em “Outras Despesas na Função Educação” em 2009 e 2016.

Quanto ao EF, nos anos analisados constata-se que em 17 capitais houve ampliação real do montante gasto em tal etapa, porém oito apresentaram redução, dos quais Maceió, Recife, Goiânia e São Paulo têm valores expressivos declarados em “Outras Despesas na Função Educação” e/ou “Administração Geral”, o que pode dificultar a precisão na aferição das despesas, conforme já apontado. Dentro da Função Educação, em termos percentuais, observa-se a redução de gasto em 21 capitais e incremento em quatro, em contraposição ao crescimento percentual na EI, o que evidencia que a primeira etapa da Educação Básica vem sendo alvo de maior atenção dentro das políticas públicas das capitais, recebendo mais recursos nos últimos anos, em consonância com as garantias legais que ampliaram o direito à EI.

Quanto ao EF, nos anos analisados constata-se que em 17 capitais houve ampliação real do montante gasto em tal etapa, porém oito apresentaram redução, dos quais Maceió, Recife, Goiânia e São Paulo têm valores expressivos declarados em “Outras Despesas na Função Educação” e/ou “Administração Geral”, o que pode dificultar a precisão na aferição das despesas, conforme já apontado. Dentro da Função Educação, em termos percentuais, observa-se a redução de gasto em 21 capitais e incremento em quatro, em contraposição ao crescimento percentual na EI, o que evidencia que a primeira etapa da Educação Básica vem sendo alvo de maior atenção dentro das políticas públicas das capitais, recebendo mais recursos nos últimos anos, em consonância com as garantias legais que ampliaram o direito à EI.

Entre os anos analisados, na região Norte os gastos percentuais em EF foram reduzidos em cinco capitais, apenas Boa Vista declara incremento de 55,0% para 74,1%, todavia, destaca-se o elevado índice declarado em itens genéricos na prestação de contas, o que pode comprometer a fidedignidade dos dados.

Na região Nordeste, três capitais ampliaram os gastos na segunda etapa da Educação Básica: Aracaju de 74,8% para 89,7%, João Pessoa de 89,8% para 93,8% e Natal de 12,4% para 55,5%, novamente destaca-se que estas cidades possuíam gastos em “Outras Despesas na Função Educação” no ano de 2009, o que foi corrigido em 2016 e, portanto, pode ter gerado alteração nos valores declarados no período. As demais seis capitais nordestinas declararam redução dos percentuais gastos na referida etapa.

No Centro-Oeste nas três capitais houve redução do percentual destinado ao EF, Campo Grande passou de 74,9% para 70,6%, Cuiabá de 96,4% para 64,8% e Goiânia de 86,5% para

45,9%, cabe destacar ainda que esta expressiva redução em Goiânia pode estar associada ao alto percentual de 50,8% declarado em “Administração Geral” em 2016.

Na região Sudeste houve redução do percentual gasto em EF nos quatro estados, Belo Horizonte de 73,4% para 61,7%, Rio de Janeiro de 87% para 80,1% e Vitória de 64,1% para 51,9%, entretanto São Paulo se destoa, pois cai de 48,4% para 0,2%, cumpre apontar que esta capital declarou 67,2% de seus gastos em “Outras Despesas na Função Educação” no ano de 2016, o que corrobora com a hipótese de que os valores gastos não foram declarados corretamente, o que prejudica o acompanhamento do gasto real realizado nas diferentes etapas/modalidades.

Na região Sul, assim como na EI, no EF se observa que há pouca variação nos percentuais gastos, pois Curitiba passa de 74,1% para 72%, Florianópolis de 48,6% para 47,1% e Porto Alegre de 44,3% para 37,5%.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente ao contexto legal de ampliação do direito à educação, este artigo teve como intuito analisar os dados orçamentários das capitais brasileiras nos anos de 2009 e 2016, a fim de observar se os recursos destinados à função Educação, de modo mais específico à Educação Básica, sofreram algum tipo de alteração.

Comparando 2009 e 2016, este estudo comprovou que na maioria (92%) das capitais brasileiras houve um incremento do montante gasto na função Educação. De modo geral, os dados apresentados evidenciam que o EF é a etapa da Educação Básica que utiliza a maior parte dos recursos destinados à função Educação nas capitais brasileiras, porém observa-se uma ampliação dos recursos destinados à EI, em termos reais e percentuais. Convém destacar ainda que até a aprovação da EC nº 59/2009 apenas o EF era considerado etapa obrigatória da Educação Básica, e por isso, era de se esperar um maior esforço financeiro por parte dos municípios para garantir tal atendimento.

Outro elemento apontado neste artigo é a necessidade de maior precisão e clareza na prestação de contas dos entes analisados, haja visto que nas capitais que possuíam percentual de gastos declarados em funções genéricas, que não traziam especificações quanto à destinação do recurso, houve dificuldade para a realização de uma análise mais precisa e confiável quanto ao

montante destinado às diferentes etapas/modalidades de ensino, desse modo, como observado na pesquisa de Davies (2003; 2006; 2007), o próprio TC permite que os municípios registrem os gastos em itens pouco específicos nas prestações de contas, prejudicando uma análise mais concisa e transparente dos valores gastos na Função Educação.

Neste sentido, ressalta-se a potencialidade presente na atuação dos TCs na fiscalização e cobrança fidedigna das prestações de contas dos entes, haja visto que tal órgão tem como uma de suas funções a fiscalização das receitas aplicadas em educação, de forma a garantir que os valores gastos respeitem as definições estabelecidas na legislação constitucional e infraconstitucional, levando em consideração os princípios da administração pública de, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, corroborando para ampliação de maior clareza e transparência na declaração das informações orçamentárias nas prestações de contas, a fim de possibilitar um melhor acompanhamento do gasto dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

BASSI, M. E. Financiamento da educação infantil em seis capitais Brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 142, p. 116-141, jan./abr. 2011.

_____. **Decreto nº 6.003 de 28 de dezembro de 2006**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm>. Acesso em: 20 jun. de 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 24 de 01º de dezembro de 1983**. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/103920/emenda-constitucional-24-83>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 21 ago. 2018.

_____. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 21 ago. 2018.

_____. **Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm>. Acesso em 21 ago. 2018.

_____. **Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 21 ago. 2018.

_____. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

DAVIES, N. Tribunal de Contas faz as contas ou faz de conta na fiscalização das receitas e gastos em educação? **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 19, p. 1-12, jan./jun. 2003.

_____. Os Tribunais de Contas de São Paulo e sua avaliação dos gastos governamentais em educação. **Rede Financiamento UFPR (FINEDUCA)**, p. 1-15, 2006.

_____. Os Tribunais de Contas da Paraíba e do Mato Grosso e a verificação da aplicação dos recursos vinculados à educação. **ANPAE**, p. 137-202, 2007.

FARENZENA, N. **A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**. Brasília: v. 28, nº 93, p. 45-65, jan/jun 2015.

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. de R. A Demanda pela Educação Infantil e os Recursos Disponíveis para o seu Financiamento. **Em Aberto**. Brasília: v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001.

MARTINS, P. de S. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: Estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados.** 337 f, Tese (Doutorado em Educação). Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

OLIVEIRA, R. P. de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista Brasileira de Educação**, n. 11, p. 61-74, maio/ago. 1999.

POLENA, A. **Uma avaliação do efeito do FUNDEB nos municípios do Estado do Paraná nos anos 2007 a 2014.** 111 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

SALVADOR, E. S. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: v. 3, p. 426-446, set./dez. 2017.

SANTOS, J. B. dos. **O Fundeb e a educação infantil.** Curitiba: Appris, 2015.

SANTOS, J. B. dos; SOUSA JR, L. de. Educação Infantil: 20 anos da primeira etapa da Educação Básica e os desafios do financiamento. **Revista Contemporânea de Educação**, vol. 12, p. 261-284, maio/ago. 2017.