



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Administração e Finanças

Beatriz Martins de Sá

**A qualidade dos gastos públicos em educação sob a perspectiva
da obrigação constitucional.**

Rio de Janeiro

2023

Beatriz Martins de Sá

A qualidade dos gastos públicos em educação sob a perspectiva da obrigação constitucional.



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Controladoria e Gestão Pública

Orientador: Prof. Dr. José Francisco Moreira Pessanha

Rio de Janeiro

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/B

S111 Sá, Beatriz Martins de.

A qualidade dos gastos públicos em educação sob a perspectiva da obrigação constitucional / Beatriz Martins de Sá. – 2023.
104 f.

Orientador: Prof. Dr. José Francisco Moreira Pessanha.
Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças.
Bibliografia: f. 98-104.

1. Gestão da qualidade – Teses. 2. Despesa pública - Política governamental – Teses. 3. Direito à educação – Teses. 4. Gestão da qualidade total na educação – Teses. I. Pessanha, José Francisco Moreira. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Finanças. III. Título.

CDU 330.567.4 (81) : 37.014.1

Bibliotecário: Fabiano Salgueiro CRB7/6974

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Beatriz Martins de Sá

A qualidade dos gastos públicos em educação sob a perspectiva da obrigação constitucional.

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Administração e Finanças, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controladoria e Gestão Pública.

Aprovada em 10 de abril de 2023

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Francisco Moreira Pessanha (Orientador)
Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

Prof. Dr. Francisco José dos Santos Alves
Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

Prof. Dr. Paulo Roberto de Sant'anna
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2023

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao meu filho Heitor, ao meu companheiro Marcio, aos meus pais, Antônio e Noêmia, ao meu irmão Gustavo e a minha vizinha Ana.

AGRADECIMENTO

Ao meu filho Heitor que entendeu a minha ausência.

Ao meu companheiro Marcio que acreditou em mim e esteve mais presente na vida do Heitor para suprir a minha ausência nesse momento.

Aos meus pais pelas palavras e olhares de incentivo.

A minha amiga de trabalho e de mestrado Gilza Lopes Silveira de Mello que me incentivou a ingressar neste desafio e seguir adiante.

Ao meu orientador Professor José Francisco Moreira Pessanha que desempenhou muito bem o seu papel de orientador. Agradeço pelas trocas e pelas longas conversas que me permitiram definir com clareza como abordar o tema.

A todos aqueles que me deram palavras de estímulo a seguir em frente e acreditaram em mim. Guardo-as no meu coração.

RESUMO

SÁ, Beatriz Martins de. *A qualidade dos gastos públicos em educação sob a perspectiva da obrigação constitucional*. 2023. 104 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Gestão Pública) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

Como forma de propiciar o alcance do direito social à educação, a Constituição Federal de 1988 estabelece a aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino anualmente, além de princípios quanto ao seu padrão de qualidade. No entanto, na avaliação de organismos nacionais e internacionais, a educação brasileira está aquém dos patamares desejados. A aplicação de recursos mínimos em educação determinado pela constituição federal é suficiente para garantir uma educação de qualidade ou é um mero cumprimento normativo? Esta pesquisa propõe uma análise quantitativa da associação entre a qualidade dos gastos públicos e a obrigatoriedade do cumprimento do mínimo constitucional aplicados em educação. Para esse propósito, foram verificados se os Estados e Distrito Federal cumpriram o índice constitucional em educação nos anos de 2015 a 2019, bem como analisados os indicadores de qualidade do ensino no período em questão. A partir disso, foi realizada uma análise comparativa do Índice de Qualidade dos Gastos Públicos entre os entes e, finalmente, a correlação entre este índice e o gasto por aluno, como forma de identificar os Estados mais eficientes. De forma qualitativa, é realizada uma pesquisa documental através dos relatórios de controle externo, interno e social a fim de identificar recomendações relevantes dos órgãos de controle relativos à educação do Estado do Rio de Janeiro. Diante disso, foi possível concluir que o aumento de recursos públicos destinados à educação não significa necessariamente o aumento da sua qualidade, em outras palavras, a qualidade dos gastos públicos em educação e, conseqüentemente, a qualidade da educação pública não depende necessariamente do volume de recursos aplicados nesta área.

Palavras-chave: Qualidade dos Gastos Públicos. Qualidade da Educação. Índice Constitucional em Educação

ABSTRACT

SÁ, Beatriz Martins de. *The quality of public spending on education from the perspective of constitutional obligation*. 2023. 104 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Gestão Pública) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

As a way of providing the scope of the social right to education, the Federal Constitution of 1988 establishes the minimum investment of resources in the maintenance and development of education annually, in addition to principles regarding its quality standard. However, in the assessment of national and international organizations, Brazilian education falls short of the desired levels. Is the application of minimum resources in education determined by the federal constitution enough to guarantee a quality education or is it a mere normative compliance? This research proposes a quantitative analysis of the association between the quality of public spending and the mandatory fulfillment of the constitutional minimum applied in education. For this purpose, it was verified whether the States and the Federal District complied with the constitutional index in education in the years 2015 to 2019, as well as analyzed the quality indicators of education in the period in question. Based on this, a comparative analysis of the Public Expenditure Quality Index between the entities was carried out and, finally, the correlation between this index and the expenditure per student, as a way of identifying the most efficient States. In a qualitative way, a documentary research is carried out through the reports of external, internal and social control in order to identify relevant recommendations of the control bodies related to education in the State of Rio de Janeiro. In view of this, it was possible to conclude that the increase in public resources allocated to education does not necessarily mean an increase in its quality, in other words, the quality of public spending on education and, consequently, the quality of public education does not necessarily depend on the volume of resources applied in this area.

Keywords: Quality of Public Expenditure. Quality of Education. Constitutional Index in Education

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Gastos públicos por aluno nas escolas e universidades estaduais	16
Quadro 1 – Metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica	54
Quadro 2 – Despesa por aluno nos Estados e Distrito Federal – R\$	60
Quadro 3 – Índice constitucional em educação	62
Quadro 4 – IDEB de 2015 e o desvio em relação à meta	64
Quadro 5 – IDEB de 2017 e o desvio em relação à meta	66
Quadro 6 - IDEB de 2019 e o desvio em relação à meta	69
Quadro 7 – Índice Geral de Cursos – IGC	73
Figura 2 – Gasto por aluno x indicadores de qualidade na educação (2015)	74
Figura 3 – Gasto por aluno x indicadores de qualidade na educação (2017)	75
Figura 4 – Gasto por aluno x indicadores de qualidade na educação (2019)	76
Quadro 8 – Índice de Qualidade dos Gastos Públicos – IQGP	78
Quadro 9 – Execução da despesa com remuneração de pessoal com recursos do FUNDEB.....	80
Quadro 10 – Execução orçamentária da receita da SEEDUC de 2017	81
Quadro 11 – Quadro demonstrativo da execução da despesa da SEEDUC - 2017..	82
Quadro 12 – Despesa com pessoal e encargos sociais da SEEDUC	83
Quadro 13 – Demonstrativo mensal de despesas liquidadas da SEEDUC	83
Quadro 14 – Despesas liquidadas da SEEDUC no subelemento 98.....	84
Quadro 15 – Recomendações do relatório de apreciação e achados da SEEDUC para o exercício de 2017	85
Quadro 16 – Ações realizadas do PPA da SEEDUC no exercício de 2019	88

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGE	Auditoria Geral do Estado
ALERJ	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
APRECE	Associação dos Municípios do Estado do Ceará
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQI	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CE	Comissão Europeia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CGE	Controladoria Geral do Estado
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CPC	Conceito Preliminar de Curso
DEA	Data Envelopment Analysis
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ERCE	Estudo Regional Comparativo e Explicativo
FDH	<i>Free Disposal Hull</i>
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDD	Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IQER	Qualidade Educacional Responsável
IQGP	índice de Qualidade dos Gastos Públicos

LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LLECE	Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MBC	Movimento Brasil Competitivo
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PCA	Prestação de Contas Anual de Gestão
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
RLI	Receita Líquida de Impostos
RLM	Regressão Linear Múltipla
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
SAEB	Sistema de Avaliação do Ensino Básico
SAE/PR	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SEEDUC	Secretaria de Estado de Educação
SGE	Secretaria Geral de Controle Externo
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamento Público
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tribunal de Contas do Estado

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	13
1.	REFERENCIAL TEÓRICO	22
1.1	Políticas Públicas	22
1.2	Governança Pública	23
1.2.1	<u>Eficiência, Eficácia e Efetividade</u>	26
1.3	Federalismo Fiscal	28
1.4	Planejamento e Execução Orçamentária	31
1.4.1	<u>Índices Constitucionais e Recursos Destinados à Educação</u>	33
1.5	Qualidade dos Gastos Públicos	37
1.6	Qualidade na Educação	43
2.	METODOLOGIA	50
2.1	Procedimentos Metodológicos	50
2.2	Índice de Qualidade dos Gastos Públicos - IQGP	51
2.3	Relatório de Contas do Estado do Rio de Janeiro e Relatório de Prestação de Contas Anual de Gestão	56
3.	ANÁLISE DE DADOS	59
3.1	Análise Quantitativa	59
3.2	Análise Qualitativa	79
3.2.1	<u>Análise das Contas de Governo e das Prestações de Contas Anual de Gestão da Secretaria de Estado de Educação - 2017</u>	80
3.2.2	<u>Análise das Contas de Governo e das Prestações de Contas Anual de Gestão da Secretaria de Estado de Educação - 2018</u>	84
3.2.3	<u>Análise das Contas de Governo e das Prestações de Contas Anual de Gestão da Secretaria de Estado de Educação - 2019</u>	86
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
	REFERÊNCIAS	98

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece que sejam garantidos direitos sociais para a população com o intuito de dirimir problemas públicos e obter assim o bem-estar social. Além da Carta Magna, há constituições estaduais e leis orgânicas municipais que corroboram com a codificação de todo tipo de direito, sejam eles sociais, humanos, ambientais entre outros.

No que concerne ao direito à educação, a CF de 1988 em seu art. 212 estabelece que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal (DF) e os Municípios 25%, no mínimo, da receita líquida de impostos (RLI) na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

O não cumprimento desse limite constitucional, além de ser uma exigência para as transferências voluntárias de recursos a título de cooperação, auxílio e recursos financeiros aos entes da federação, como estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000) em seu art. 25, §1º, IV, b, os Estados, o Distrito Federal e o Municípios poderão sofrer intervenção da União e/ou os Municípios dos Estados, como preceitua o art. 34, VII, e art. 35, III da CF de 1988, bem como a cassação de mandatos.

Outrossim, a CF/1988, art. 206 estabelece princípios sobre os quais o ensino deve ser ministrado e aponta a garantia do padrão de qualidade. Cumpre ressaltar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996) em seu art. 4º, reforça que o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de, *in verbis*:

IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

No entanto, a Constituição Federal, as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios não especificam as políticas públicas a serem executadas, mas os direitos cuja efetivação se dá por meio da implementação de políticas públicas. Como afirma Dias e Matos (2019), as políticas públicas constituem um meio de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país. Logo, são ações governamentais dirigidas, com base nas legislações existentes, que irão procurar solucionar determinadas necessidades públicas por meio de suas políticas.

Em vista disso, para que uma política de governo se converta em política pública, segundo Dias e Matos (2019) é necessário que se baseie em programas concretos, critérios, linhas de ação e normas; planos; previsões orçamentárias, humanas e materiais. É por meio das políticas públicas que o Estado exerce as suas funções públicas no atendimento de demandas da sociedade e busca da solução de problemas que afetam a coletividade. Ainda, Dias e Matos (2019) afirmam que é a política pública que estabelece uma ou mais estratégias orientadas à solução de problemas públicos e/ou à obtenção de maiores níveis de bem-estar social.

Para realizar os seus compromissos com a população diante dos direitos fundamentais estabelecidos pela legislação e poder atender os anseios da sociedade por meio de políticas públicas, o Estado, contudo, necessita captar recursos e aplicá-los de modo eficiente, racionalizando os gastos e otimizando os recursos (Musgrave e Musgrave, 1980).

O gasto público, como afirma Matos (2017), é o conjunto de ações realizadas pelo Estado com a utilização de recursos provenientes de fontes e fatos geradores próprios e pertencentes ao orçamento público, e que tem como finalidade ampliar o bem-estar social, desde que atendidos os requisitos legais.

Não obstante a isso, o importe de recursos pode não estar diretamente relacionado com o nível de eficiência da política pública e, conseqüentemente, com o aumento de bem-estar social, visto que em alguns estudos realizados por Silva e Almeida (2012), Borges et. al (2013), Monteiro (2015) e Souza e Bezerra Filho (2018), o aumento do gasto público destinado à educação demonstrou ineficiência na aplicação do gasto. Enquanto que pesquisas realizadas por Brunet, Berte e Borges (2007a) e Brunet, Berte e Borges (2007b), apontam que as unidades da federação com menor despesa por aluno apresentaram melhor desempenho em educação.

Para Zoghbi et. al. (2011), entender que quanto maior os recursos, melhor será a qualidade do ensino é uma simplificação perigosa do problema. Nesse interposto há que se considerar a forma como são geridos os recursos públicos.

Por ser a administração pública brasileira ampla e complexa, segundo Matias-Pereira (2009a), uma vez que a estrutura governamental é composta por um número elevado de órgãos, tende a dificultar a execução de planos, programas e projetos, embora exista a disponibilidade de recursos financeiros para a sua implementação.

Porém, para que possa ser observado se a implementação das políticas públicas atingiu o seu objetivo e alcançou assim a melhoria na qualidade de vida da

população, a gestão pública deve realizar sua gestão de estratégias, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade. Para Matias-Pereira (2010), isso é o que requer a boa prática de governança no setor público.

A justificativa de que a realização das políticas públicas dos governantes está limitada à escassez de recursos orçamentários para financiar as suas despesas públicas é questionado, como apontado pelo Movimento Brasil Competitivo – MBC (2009), pois a insuficiência de recursos nem sempre é o principal problema da administração pública. Dado que em diversas áreas, os recursos estão disponíveis, mas falta eficiência, eficácia e efetividade na execução orçamentária, o que não há, portanto, é capacidade de gestão para gastar de forma adequada e tempestiva.

Com a finalidade de universalizar o direito social em educação, a Constituição Federal de 1988 determina percentuais mínimos anuais de recursos a serem gastos pelos entes subnacionais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, além de sanções a que os entes estão submetidos com o seu descumprimento. Entretanto, há que se observar se o cumprimento normativo está associado a melhoria nos indicadores sociais, uma vez que são parâmetros que podem sinalizar se os recursos despendidos nas políticas públicas direcionadas a esse direito social estão alcançando o seu objetivo, em outras palavras, se os gastos públicos direcionados à função educação estão sendo geridos com qualidade, o que poderá permitir, conseqüentemente, se ocorre a entrega dos serviços de qualidade à população, como determinado em um dos princípios constitucionais, no art. 206, VII.

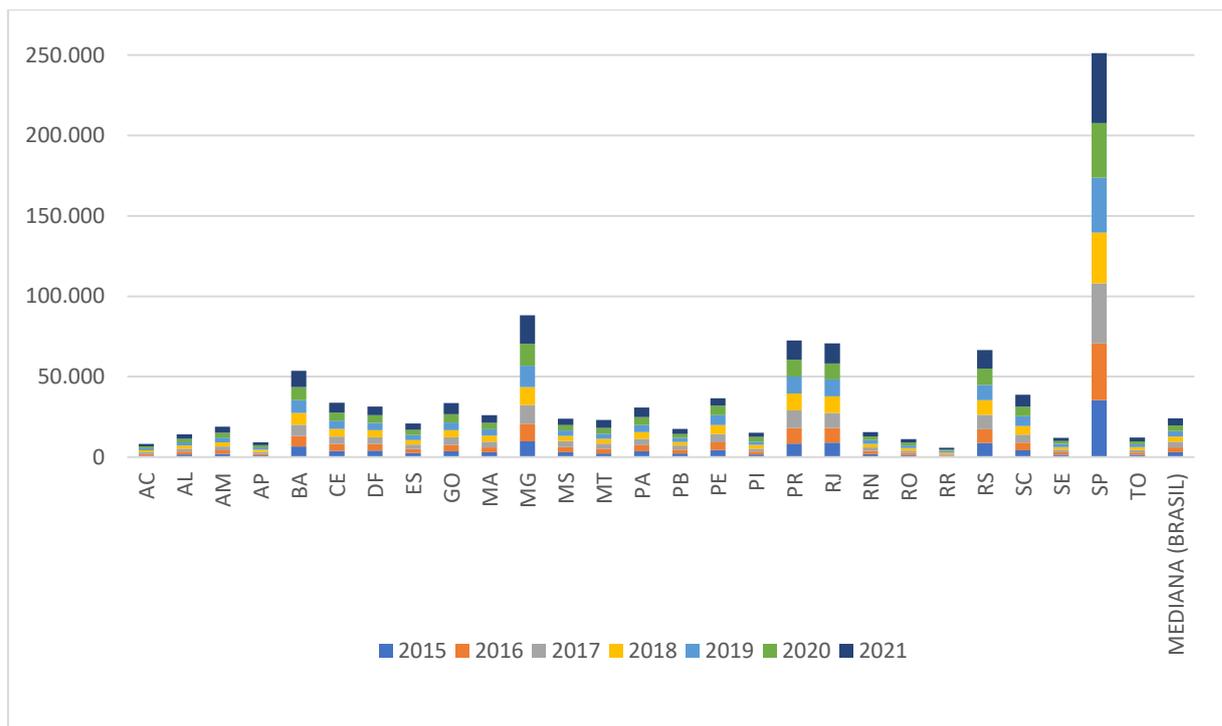
Diante da análise de estudos premiados por dois consagrados concursos de monografias mantidos pelo governo federal brasileiro sobre a qualidade do gasto público, Pires e Motta (2015), concluíram, em linhas gerais, que a qualidade do gasto é um problema recorrente nos governos de todos os níveis da federação, nas suas diversas áreas de atuação e que soluções devem ser buscadas principalmente no campo da técnica e da gestão, com maiores possibilidades de sucesso com abordagens teórico-quantitativas, que permitam a mensuração de meios, resultados e impactos.

Corroborando com esta análise, estudos da STN (2021) apontam que ao considerar os gastos públicos como sendo inerentes às políticas públicas, se por um lado a demanda da população por serviços públicos é crescente e por outro, a capacidade de extrair recursos da sociedade para o financiamento dos serviços públicos é limitada, a solução para este dilema está na qualidade dos gastos públicos.

No que concerne às políticas públicas voltadas para a educação, recentemente, a UNESCO (2021) publicou o Estudo Regional Comparativo e Explicativo (ERCE 2019) desenvolvido pelo Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE) da UNESCO nos 16 países que compõem a América Latina e Caribe entre os períodos de 2013 a 2019. Este estudo aponta para a falta de progresso nas conquistas de aprendizagem básica desde 2013 na maioria dos países e, em alguns deles, houve reversão na aprendizagem.

Considerando os gastos públicos realizados nas escolas e universidades estaduais dos Estados brasileiros no período de 2015 a 2019, verifica-se uma tendência de crescimento de gastos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, como demonstrado no Figura 1.

Figura 1 – Gastos Públicos nas Escolas e Universidades Estaduais - Milhão



Fonte: A autora, 2023.

Secretaria de Estado de Fazenda. Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO. Anexo 8 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, 2015 a 2021.

No entanto, o resultado obtido através do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), o Brasil ocupou o 53º lugar em educação entre os 65 países avaliados. Os estudantes brasileiros avaliados obtiveram uma pontuação abaixo da média em Matemática, Leitura e Ciências e apenas 2% dos estudantes alcançaram o

nível mais alto de proficiência em apenas um domínio (média da OCDE é de 16%), e que 43% dos estudantes obtiveram uma pontuação abaixo do nível mínimo (OCDE, 2018).

Segundo estudos do IBGE (2019), no Brasil, em 2019, havia 11 milhões de pessoas com idade de 15 anos ou mais analfabetas, o que representa 6,6% de analfabetismo nesta faixa etária. Enquanto que essa taxa aumenta para 18% de analfabetos, se considerarmos o grupo entre a idade de 60 anos ou mais no mesmo período analisado. Se levar em conta o quantitativo de jovens entre 14 e 29 anos do País, equivalente a 50 milhões de pessoas em 2019, 20,2% não completaram o ensino médio, seja por abandono escolar antes do término desta etapa, seja por nunca a ter frequentado a escola.

Apesar dos desafios a serem enfrentados pelo país para alcançar a qualidade na educação e da obrigatoriedade estabelecida pela Constituição, com o surgimento em 2020 da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), muitos municípios apresentaram dificuldade no cumprimento do índice constitucional em educação devido ao fechamento das escolas e conseqüente redução das despesas.

Conforme dados do Sistema de Informações sobre Orçamento Público (SIOPE), dos 5,2 mil municípios que fizeram as declarações, 316 não conseguiram aplicar os 25% de receitas líquidas de impostos em educação em 2020 e dos 27 Estados, o Rio de Janeiro não alcançou o patamar de 25% em 2020.

Segundo relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil foi o país que menos investiu em educação durante a pandemia, comparado aos 38 países que compõem a OCDE. Além de ser o segundo país com mais escolas fechadas durante a crise sanitária, foram 178 dias comparada a média de 68 dias dos outros países. A desigualdade social do país é perceptível quando verificado que apenas 20% dos estudantes brasileiros com diploma superior vieram de escolas públicas, enquanto que a média da OCDE é de 66% (JORNAL NACIONAL, 2021).

Em contrapartida do que foi apontado pela OCDE, a Associação dos Municípios do Estado do Ceará (Aprece) e a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) defendem que, com o fechamento das escolas e a redução das despesas no período da pandemia, 25% das receitas líquidas de impostos que devem ser aplicadas em educação, deveriam ter esse índice flexibilizado nos exercícios de 2020 e 2021. Em consonância com este argumento, foi aprovada no Senado Federal uma Proposta de

Emenda à Constituição (PEC 13/2021) que, embora seja transitória, determina que os Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como seus agentes, não poderão ser responsabilizados administrativa, civil e criminalmente pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal (NASCIMENTO, 2021).

Em face desses indicadores sociais associados à educação, o Brasil possui desafios a serem enfrentados se pretende proporcionar o acesso à uma educação de qualidade para a população, conforme são estabelecidos pelos seus instrumentos legais, e ainda por ser signatário da ONU nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para alcançar a Agenda 2030, em que o 4º deles estabelece o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, além de promover oportunidade de aprendizagem ao longo da vida de todos.

Portanto, mesmo com o esforço dos entes no cumprimento do mínimo constitucional em educação antes da pandemia, o que pode ser observado é que os indicadores sociais relacionados a este tema estão aquém do esperado para uma educação considerada de qualidade, conforme apontado por organismos internacionais como a ONU e a UNESCO.

Dessa forma, é possível observar a qualidade dos gastos públicos em educação no Brasil? A aplicação desse recurso mínimo constitucional é suficiente para garantir a educação de qualidade? O empenho da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para atingir o índice constitucional em educação é um mero cumprimento normativo? O que consiste em uma educação de qualidade?

Esta pesquisa propõe analisar a e foi traçado um comparativo entre associação entre a qualidade dos gastos públicos em educação e a obrigatoriedade em seguir um modelo normativo padrão para atingir o percentual de despesa mínima com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Ademais se esse gasto público perfaz de maneira consistente o alcance do país a um padrão de qualidade em educação, considerando as desigualdades regionais e sociais existentes no país.

Para isso, foi realizada uma pesquisa quantitativa através de dados secundários dispostos em relatórios fiscais dos Estados e do Distrito Federal, a fim de verificar as Receitas e Despesas Públicas realizadas pelos entes em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Sinopses Estatísticas do INEP (MEC), com fito de obter o número de matrícula nas escolas e universidades estaduais e os indicadores de qualidade na educação nestas instituições. Por meio dessas informações, chegou-se

ao índice de Qualidade dos Gastos Públicos dos entes e foi traçado um comparativo entre os mesmos.

Com o propósito de complementar esta análise, foi realizada uma análise qualitativa por meio documental, utilizando-se dos Relatórios de Contas de Governo elaborados pelo Tribunal de Contas, bem como os relatórios de Prestação de Contas Anuais de Gestão da Controladoria Geral dos exercícios de 2017 a 2019 do Estado do Rio de Janeiro, com o propósito de verificar o posicionamento desses órgãos de controle, bem como possíveis medidas adotadas para o melhor desempenho quanto à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino do referido Estado.

No que tange aos fins, esta é uma pesquisa de caráter analítico e descritivo por expor características de determinado fenômeno, pretender identificar as correlações entre variáveis, e definir a sua natureza, ao identificar os conceitos encontrados sobre a qualidade dos gastos públicos, qualidade da educação e, além disso, verificar o relacionamento no cumprimento do índice constitucional em educação no período estudado com os indicadores de qualidade em educação (Vergara, 2010).

Quanto aos meios de investigação, esta pesquisa será bibliográfica e documental. Com a primeira, pretende-se averiguar dentre os conceitos difusos sobre qualidade dos gastos públicos e qualidade da educação, apresentados em publicações de artigos e trabalhos acadêmicos. Enquanto no segundo meio de investigação, refere-se a um procedimento sistemático com o objetivo de revisar ou analisar os documentos, a fim de interpretar e extrair significado, ganhar compreensão e desenvolver experiências empíricas, segundo Bowen (2019), através dos relatórios de Contas do Governador e de Prestação de Contas Anual de Gestão emitidos pelos órgãos de controle externo e interno, respectivamente, no que concerne ao tema desta pesquisa.

OBJETIVOS DA PESQUISA

Objetivo Geral

Assim esta pesquisa tem como objetivo principal analisar a associação entre a qualidade dos gastos públicos em educação e o cumprimento normativo do índice constitucional em educação dos Estados e do Distrito Federal.

Objetivos Específicos

Como objetivos específicos serão verificadas, inicialmente, as referências que tratam do conceito da qualidade dos gastos públicos na concepção da educação, além do conceito de educação de qualidade, como sendo consequência do primeiro, em virtude da análise de implementação da política pública ser na área educacional.

Em seguida, serão analisados os indicadores utilizados para mensurar a qualidade na educação nas escolas e universidades estaduais, além de verificar se os entes estaduais cumpriram com o índice mínimo constitucional em educação nos exercícios determinados. Na sequência, realiza-se uma análise comparativa, por meio do Índice de Qualidade dos Gastos Públicos (IQGP) em educação utilizando-se os dados secundários apurados. E por fim, será feita uma análise documental das Contas de Governo do Tribunal de Contas do Estado e das Prestações de Contas Anuais de Gestão da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro no que compete aos controles externos e internos, respectivamente, relacionados à área de educação.

Como delimitação, este estudo irá analisar as receitas realizadas, as despesas empenhadas, o índice constitucional em educação, bem como os indicadores que medem a qualidade dos gastos em educação dos 26 Estados e do Distrito Federal no período de 2015 a 2019. A escolha deste período deve-se ao fato de ser recente e antes do decurso da pandemia do COVID-19, uma vez que a análise dos dados nos anos de 2020 e 2021 podem refletir discrepâncias.

No tocante à pesquisa documental, serão avaliados os relatórios dos órgãos de controle restritos aos exercícios de 2017 a 2019 do Estado do Rio de Janeiro, a fim de identificar recomendações relevantes nas Contas de Governo e nas Contas de Gestão do Estado relativas à educação.

Como relevância acadêmica, esta pesquisa pretende propor reflexão quanto ao cumprimento normativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988 como forma de garantir o direito social à educação através da determinação na aplicação anual de recursos financeiros para esta área, o que pode acarretar em sanções aos entes públicos, e, no entanto, não é exigida contrapartida legal dos entes na execução desses gastos com qualidade e, como consequência, na melhoria dos indicadores de qualidade na educação.

No que se refere à relevância social, o presente trabalho tem o intuito de contribuir para reflexão quanto à utilização consciente dos recursos públicos pelos Estados de forma que retornem para a população através do acesso à educação de qualidade.

Por fim, como relevância pessoal, sendo servidora de carreira da Secretaria de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro, esta pesquisa pretende contribuir, do ponto de vista acadêmico, quanto ao aprimoramento na gestão de recursos públicos e na entrega de política pública de qualidade para a população.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

1.1. Políticas Públicas

A política pública é um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos, como leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais, dentre outros. Portanto, a política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público (SECCHI, 2014).

Para Dias e Matos (2019), a definição de política pública pode ser entendida como o conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução de problemas nacionais. Sinteticamente, podemos entender a política pública como sendo ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria na qualidade de vida compatível com a dignidade humana.

Um outro aspecto importante apontado por Boneti (2018) sobre o que vem a ser uma política pública e como ela se constitui, diz respeito ao seu caráter de futuro. Se cabe ao Estado o gerenciamento das demandas e dos interesses dos diferentes agentes sociais, isto se faz por meio de um conjunto de ações de investimentos e/ou regulação, numa perspectiva de futuro. Isto é, para o autor, entende-se como uma política pública quando a ação do Estado, ou um conjunto delas, tem como objetivo transformar a realidade numa perspectiva de futuro, não apenas momentâneo.

Segundo Dias e Matos (2019), para que uma política de governo se converta em política pública é necessário que esta se baseie em programas concretos, critérios, linhas de ação e normas; planos; previsões orçamentárias, humanas e materiais; também podem ser incluídas as disposições constitucionais, as leis e os regulamentos, os decretos, as resoluções administrativas, entre outras.

Uma vez detectada a necessidade de implementação de um política pública e estabelecido o seu objetivo, há três etapas macro que são estritamente necessárias que são: o diagnóstico, que visa a avaliação das condições e dimensão atual do problema a ser enfrentado; o planejamento, que busca estabelecer claramente os objetivos a serem alcançados com a política pública e devem estar de acordo com os

resultados concretos esperados; e a avaliação permanente da execução da política pública, a qual não é só importante para medir os seus avanços, como também para facilitar a adoção de correções necessárias ao longo do processo de implantação (DIAS e MATOS, 2019).

A avaliação das políticas públicas corresponde a um exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. Dessa forma, a finalidade da avaliação das políticas públicas é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, a necessidade de correção ou até mesmo a suspensão de um determinado programa ou política. (UNICEF, 1990).

Portanto, a avaliação de política, programas e planos governamentais não é destino final, mas sim uma ferramenta importante para melhorar a eficiência dos gastos públicos, o gerenciamento da qualidade e do controle social da eficiência e eficácia das ações governamentais (Ceneviva e Farah, 2012).

1.2 Governança Pública

O termo governança é um termo amplamente utilizado em diversos setores da sociedade, cujo conceito submete-se à perspectiva da análise. No que concerne a administração pública, de acordo com o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2011), governança pública é conceituada como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, em relação à sociedade, a alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle, com o propósito de conquistar e preservar a confiança da sociedade através de um conjunto eficiente de mecanismos, em que as ações executadas pela administração pública estejam de acordo com o interesse da sociedade (BRASIL, 2014).

Diversas leis e decretos publicados no Brasil permitiram institucionalizar, de certa forma, direta e indiretamente, estruturas de governança nas instituições públicas, como pode ser observado no caput do art.1º da Constituição Federal de 1988, que “a República Federativa do Brasil se constituiu em Estado Democrático de Direito”, o que indica que o cidadão escolhe os seus representantes e o poder não

está concentrado no governo. Ademais, quanto aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos estabelecidos pela Lei Maior, a organização política e administrativa dos Estados e dos Poderes, no que compete a sua definição e segregação de responsabilidades, também são indicativos de se estabelecer a governança pública (BRASIL, 2014).

A maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o seu desenvolvimento é o que o Banco Mundial (1989) conceituou de “boa governança”. Esta expressão manteve estratégias de disseminação de boas práticas de políticas públicas fundamentadas em prescrições de instituições, ações e recursos necessários para um governo efetivo em um contexto democrático.

A complexidade das instituições públicas brasileiras, como afirma Matias-Pereira (2009a), cuja ação é implementada através de um elevado conjunto de órgãos, tende a ocasionar dificuldade na execução dos planos, programas e projetos, mesmo existindo disponibilidade financeira ao implementá-los.

No aspecto mais amplo, a rígida repartição das competências dos entes federados, resulta, segundo Matias-Pereira (2010), na fragmentação das responsabilidades e pode gerar dificuldade no processo de cobrança dos responsáveis quanto ao serviço não ser bem executado. Isso pode ser mais crítico, pois uma grande parte das políticas públicas, de modo geral, não contempla as necessidades locais.

Diante disso, o governo federal passa a adotar uma postura mais distante das cobranças, uma vez que, na maioria dos casos, a implementação das políticas públicas é realizada pelos entes subnacionais. Porém, essa fragmentação, ao impedir a definição de uma padronização, reflete na qualidade de serviços públicos para os Estados.

Na Agenda Nacional da Gestão Pública - SAE/PR (2009), é identificada a existências de sérias deficiências na qualidade das políticas públicas no Brasil. Dentre os problemas constatados estão:

- Ausência de relação direta entre os servidores e a população (cliente-cidadão);
- Ausência de processo que efetivamente integre e vincule orçamento de planejamento;
- Inexistência de sistemas e instituições efetivas para avaliação da qualidade das políticas públicas;

- Inexistência de parâmetros mínimos para o estabelecimento da gestão por resultados;
- Ausência de parâmetros que responsabilizem os entes federados pela qualidade dos serviços dos Estados;
- Insuficiente desempenho das agências reguladoras no controle da prestação dos serviços públicos;

Mesmo com o desenvolvimento de tecnologias públicas e privadas, isso não é suficiente para a melhoria da qualidade do serviço público. Para buscar esta melhoria é necessário vontade política (SAE/PR, 2009).

A governança, portanto, passa pela interação entre a capacidade de comando e de direção do Estado, tanto interna quanto externamente. É a capacidade de coordenação do Estado entre as diferentes políticas e os diferentes interesses, com os objetivos de integrá-los a fim de garantir a coerência e consistência das políticas governamentais. Além da capacidade de implementação através da adequação entre as diversas decisões tomadas e os recursos técnicos, humanos, informacionais, institucionais, financeiros, políticos, necessários para que as decisões se concretizem, é necessário que a gestão pública utilize de mecanismos disponíveis com eficiência, eficácia e efetividade para a implementações de ações, a fim de obter a melhoria da qualidade de vida da população (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Dentre outras ações, a boa governança no setor público requer uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade. Por meio da gestão estratégica é possível criar valor público, em outras palavras, é a capacidade da administração pública em atender de forma efetiva e tempestiva as demandas ou carências da sociedade que sejam politicamente desejadas, sua propriedade seja coletiva e que tenha como resultado mudanças sociais. Na gestão política, pode-se buscar a obtenção de legitimidade junto aos dirigentes políticos e a população. Já a gestão da eficiência, eficácia e efetividade é a forma de usar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Em conformidade com o Movimento Brasil Competitivo – MBC (2009), existe o questionamento em relação à alegação dos governantes de que realizam pouco devido à escassez de recursos orçamentários para financiar as despesas públicas, visto que essa limitação nem sempre é a principal entrave da administração pública. Em diversas áreas, os recursos estão disponíveis, mas falta eficiência, eficácia e

efetividade na execução orçamentária, ou seja, não possui capacidade de gestão para gastar de forma adequada e tempestiva.

1.2.1 Eficiência, Eficácia e Efetividade

Os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade são aplicados usualmente para definir os resultados da avaliação das políticas públicas.

A eficiência está relacionada com os recursos que são empregados para a execução da política ou programa e os resultados alcançados. A implementação eficiente de uma política visa garantir o máximo de retorno possível à sociedade com o mínimo de recurso público empregado.

Esse princípio constitucional está dirigido a toda Administração Pública e, segundo Di Pietro (2005), possui duas interpretações: está intrinsecamente ligada ao modo de atuação do agente público e está relacionada diretamente com a maneira estrutural, organizacional e disciplinar da administração pública, com a finalidade de alcançar os melhores resultados na sua gestão para o alcance mais adequado do bem comum.

Para isso, a avaliação de políticas públicas deve ser executada como um processo sistemático, integrado, institucionalizado e há que se considerar a eficiência como premissa básica dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão (Brasil, 2018).

Para Manzoor (2014), uma das necessidades básicas da administração pública é o alcance da eficiência em todos os níveis. Assim, os objetivos multidimensionais da administração pública exigem que o desempenho não seja apenas limitado à mera análise de custo-benefício, mas também incorpora o elemento essencial em fornecer valor aos cidadãos.

Acerca da eficácia, como citado por Antico e Jannuzzi (2006), sua vinculação está associada com os objetivos finais dos programas públicos, sendo expressa pela categoria de indicadores-resultado, requeridos na última etapa do ciclo, que se inicia com o diagnóstico, passa pela formulação e efetivação, findando com a avaliação. A avaliação da eficácia de uma dada política pública permite a identificação de boas

práticas e déficits sociais. Sua fonte de dados predominantes são as pesquisas amostrais e os registros administrativos.

Portanto, o conceito de eficácia contribui para verificar se os processos levantados para a execução da política pública contribuem efetivamente para o alcance das metas e dos objetivos estabelecidos. Estabelece-se uma relação entre as metas previstas para um programa e as metas alcançadas. Ao final da verificação, conclui-se, dessa forma, pelo sucesso ou fracasso do programa ou política. Segundo Arretche (2013), nesse tipo de avaliação, a maior dificuldade consiste na obtenção e confiabilidade das informações obtidas.

A avaliação de efetividade de uma política, como afirmam Figueiredo & Figueiredo (1986), consiste no exame da relação entre a sua implementação e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação.

Para a análise do emprego deste conceito, Jannuzzi (2005) destaca que há dificuldade de vinculação da política pública à mudança ocorrida. Por isso, o grande desafio relacionado à análise da efetividade de uma política reside na obtenção de dados válidos que informem o alcance dos resultados e seu impacto social. Para isso, afirma que a obtenção da opinião da população atendida pelo programa é desejável, por fornecer indícios da efetividade social.

Arretche (2013) corrobora com esta informação, pois afirma que a principal dificuldade metodológica não é a distinção entre produto de resultado, mas em demonstrar que os resultados encontrados (sejam eles sucesso ou fracasso) estão casualmente relacionados aos produtos oferecidos por uma dada política sob análise.

Para Antico e Jannuzzi (2006), a avaliação de um programa público requer indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos (eficácia), o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social.

Montenegro Filho (2013) justifica a utilização conjunta dos três conceitos (eficiência, eficácia e efetividade) ao afirmar que a busca isolada pela eficiência, reduzindo custos e/ou aumentando a produtividade, pode comprometer a qualidade do serviço. Pois, mesmo que seja ofertado um serviço com eficiência e eficácia, não há garantias do alcance da efetividade com a conquista da transformação desejada.

Por fim, só com a efetiva utilização dos resultados das avaliações na adoção de medidas de melhoria na execução das políticas públicas e no processo orçamentário e financeiro, que os princípios de eficiência, efetividade e eficácia serão aplicados. As avaliações de políticas públicas devem ser executadas em caráter permanente e integradas ao ciclo de políticas públicas, que envolve também o planejamento, a execução e o controle orçamentário e financeiro (Brasil, 2018).

1.3 Federalismo Fiscal

Para realizar os seus compromissos com a população diante dos direitos fundamentais estabelecidos pela legislação e poder atender os anseios da sociedade por meio de políticas públicas, o Estado necessita captar recursos e aplicá-los de modo eficiente, racionalizando os gastos e otimizando os recursos (Musgrave e Musgrave, 1980).

Das três funções básicas do governo apontadas por Musgrave (1959), que suscitaram na abordagem de eficiência da centralização ou descentralização da Teoria do Federalismo Fiscal, a função alocativa, consiste na provisão de bens públicos pelo Estado de forma compatível com a necessidade da sociedade e bens semipúblicos, como é o caso da educação e saúde. Uma vez que estes bens podem ser oferecidos pelo mercado, mas proporcionam externalidade positiva que justificam sua provisão ou subsídio pelo setor público (Costa e Gartner, 2017).

Para suprir esta falha de mercado, de modo geral, o federalismo fiscal pode ser entendido como a forma de distribuição de receitas e gastos públicos entre a União e os Estados, Distrito Federal e Municípios. É um aspecto importante das relações intergovernamentais e produz efeitos sobre as políticas públicas, especialmente sobre a oferta universal e equânime de políticas públicas, sobretudo em relação às políticas sociais (SOARES e MACHADO, 2018).

Segundo a STN (2015), o federalismo fiscal consiste na divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo. Nessas responsabilidades estão incluídas a oferta de serviços públicos (educação, saúde, segurança, etc.) e a arrecadação de impostos.

A partir de 1988, com a promulgação da atual Constituição, e ao longo da década de 1990, o contexto institucional brasileiro foi marcado por significativas transformações, principalmente relativo às políticas sociais, cujas transformações estão associadas à transferência de várias atribuições e competências para os níveis subnacionais.

Ao longo da década de 1990, os princípios constitucionais foram se consolidando a partir da promulgação de leis e normas que reforçaram a tendência à descentralização na maioria das áreas de política social, sobretudo quanto à gestão e a prestação de serviços em setores como a saúde e educação.

Para Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014), parte da literatura atribui o movimento de descentralização das políticas públicas no Brasil à luta pela democracia dos anos 1970 e 1980, em oposição ao período do regime militar, que foi caracterizado pela excessiva centralização do governo federal.

No caso brasileiro é possível distinguir três níveis de políticas governamentais que estão relacionadas às três esferas de competência: União, Estados e Municípios. Conquanto tenham autonomia para exercer as suas atividades, de acordo com a Constituição, há interdependência entre eles, uma vez que no novo perfil do federalismo ocorre a descentralização fiscal da União aos entes subnacionais (DIAS e MATOS, 2019).

Dessa maneira, ao inaugurar um ciclo descentralizador, Constituição de 1988 inseriu alterações no perfil do federalismo brasileiro ao considerar as transferências de recursos e encargos da União para governos subnacionais (DIAS e MATOS, 2019).

Os Estados e os Municípios assumiram uma maior responsabilização na realização no gasto público e na promoção de políticas sociais. Segundo Dias e Matos (2019), os Estados são responsáveis pelo desenvolvimento regional, e diante das normas federais, têm o papel fiscalizador das políticas regionais, além de formulador de políticas estaduais de acordo com as carências de cada região. Assim, os Estados respondem diretamente ao governo central, servindo de elo entre Municípios e União.

No que diz respeito à educação, de acordo com Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014), antes da Constituição de 1988, as competências eram comuns aos três níveis de governo, que assumiam funções de maneira aleatória. A União era responsável pelas universidades, material didático e merenda escolar. Os Estados ficavam com a educação básica, secundária e universidades e os Municípios, com a educação infantil. Com a promulgação da atual Constituição, ficou estabelecido que o governo

federal seria responsável pela educação superior e a regulamentação da educação no país. Os governos estaduais continuaram a serem responsáveis pelo ensino médio e fundamental, dependendo da capacidade dos Municípios que o compõem. E os governos municipais ficaram encarregados também do ensino fundamental, além da educação infantil.

Em tempo, por meio do seu art. 212 foi instituída a vinculação orçamentária de receita proveniente de impostos a serem aplicadas na educação: 18% para o União e 25% para os Estados e 25% para os Municípios.

Nos anos 1990, foram implementadas políticas federais de descentralização da merenda escolar e de livros didáticos para os municípios. Entretanto, não havia políticas de transferência da educação básica dos Estados para os Municípios de abrangência nacional. Essas iniciativas de transferências variavam de Estado para Estado. Em 1996, foi publicada a Lei nº 9.424 que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), a qual determina repasses de recursos do governo federal para os municípios com objetivo de corrigir a má distribuição de recursos entre as diversas regiões e diminuir as desigualdades presentes na rede pública de ensino.

Nos anos 2000, foi implementado o Plano Nacional de Educação (PNE), foi criado o Fundeb (EC nº 53/2006, regulamentada pela MP nº 339/2006 e convertida na Lei nº 11.494/2007), cujo principal objetivo é promover a redistribuição dos recursos vinculados à educação. A destinação dos investimentos é feita de acordo com o número de alunos da educação básica, com base em dados do censo escolar do ano anterior. O governo federal determina padrões da educação e efetua a sua regulamentação. Os Estados e Municípios implementam a educação básica, que inclui o ensino infantil, ensino fundamental e ensino médio, seja técnico ou não, e a educação para jovens e adultos.

Em consonância com o que constitui os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil quanto à redução das desigualdades sociais e regionais, a Constituição e as normas subsequentes vêm criando mecanismos de transferência de recursos federais a fim de melhorar a gestão pública e promover o crescimento equitativo das regiões brasileiras (GALVARRO, BRAGA e FONTES, 2008).

1.4 Planejamento e Execução Orçamentária

Como regulamentado pela LDB, é considerado como a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino as despesas realizadas com a finalidade de alcançar os objetivos básicos elencados no art. 70 nas instituições educacionais de todos os níveis.

Para que um ente possa desempenhar uma determinada despesa pública, é preciso que esta esteja de acordo com os instrumentos legais de planejamento, como é determinado pelo art. 165 da CF de 1988, a Lei nº 4.320 de 1964, a qual estatui normas gerais de Direito Financeiro e recepcionada pela atual Constituição, a Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Logo, a despesa orçamentária pública compreende o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos dos Estados à sociedade (MCASP, 2021).

Ainda, a despesa pública, consoante afirma Aliomar Baleeiro (1978), pode ser entendida, sob um aspecto mais amplo, como o conjunto de dispêndio do Estado, ou de outras pessoas do direito público, para o funcionamento dos serviços públicos. De forma mais concreta, a despesa pública é considerada como a aplicação de certa quantia de recursos financeiros ou por parte de autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para a execução de uma determinada finalidade a critério do governo.

Os instrumentos de planejamento, quais sejam Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, irão nortear os entes quanto a arrecadação da receita, execução da despesa e, como consequência, a concretização das políticas públicas estabelecidas pelo governo.

Sobre o aspecto orçamentário, segundo a Lei nº 4.320/1964, em seus artigos 58 a 70, a despesa orçamentária para ser efetivada deverá cumprir três estágios: o empenho, a liquidação e o pagamento.

O empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Ele consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico. A

realização do empenho é obrigatória, não sendo permitida haver despesa sem o prévio empenho.

A liquidação é a verificação do direito adquirido pelo credor. É a fase da despesa em que a administração pública deverá apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância, ou seja, ao credor. Neste estágio da despesa é considerado, portanto, todos os atos de verificação e conferência, desde a entrada do material ou a prestação do serviço até o reconhecimento da despesa (Giacomoni, 2001).

Consoante ainda descrito por Giacomoni (2001), a realização da despesa encerra-se com o pagamento. Nesta etapa é onde ocorre a emissão da ordem de pagamento e o pagamento propriamente dito.

Como forma de transparência e controle da gestão fiscal, a CF/ 1988 (art. 165, § 3º) e a LRF (art. 52) estabelecem que seja publicado bimestralmente o Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, que tem por finalidade evidenciar a situação fiscal do Estado, demonstrando a execução orçamentária da receita e da despesa. Este relatório permite que os órgãos de controle interno e externo acompanhem e analisem o desempenho das ações governamentais.

O RREO possui anexos dentre os quais está o Balanço Orçamentário, onde deverão estar evidenciadas as receitas por fonte de recurso, informando as realizadas, a realizar e a previsão atualizada, além das despesas por grupo de natureza de despesa, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo.

Ademais no RREO também contém o anexo do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, como consta no art. 72 da LDB. Nele são demonstradas as receitas resultantes de impostos, compreendendo as provenientes de transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (art. 212 da CF/1988) e as despesas que poderão ser realizadas com recursos do MDE (art. 70 da LDB). Neste demonstrativo é evidenciada bimestralmente a apuração das despesas para fins de limite mínimo constitucional da educação.

Para a União esse limite mínimo corresponde a 18% e para os demais entes (Estados, Distrito Federal e Municípios) devem ser aplicados o correspondente a 25% de receitas provenientes de impostos anualmente, constante no art. 212 (CF/1988). Essa determinação legal assume um caráter importante, porque demonstra que um

aumento da arrecadação de impostos dos entes ocasionará um aumento dos gastos direcionados à educação.

A Constituição Federal, as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios não contém as políticas públicas, mas os direitos cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas. Para Dias e Matos (2019), as políticas públicas constituem um meio de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país. Logo, são ações governamentais dirigidas, com base nas legislações existentes, que irão procurar solucionar determinadas necessidades públicas por meio de suas políticas.

Para uma parcela significativa da população que depende de recursos públicos, a insuficiência ou a má gestão desses recursos pode significar a não garantia desse direito fundamental assegurado. De acordo com o Banco Mundial (2016), apesar de todos os avanços significativos na área educacional ao longo da última década, 40% mais pobres da população brasileira continuam a ser prejudicados pela baixa qualidade do ensino público. E as desigualdades nos resultados da educação entre Estados com condições socioeconômicas similares sugerem a existência de bastante espaço para que políticas públicas e boa gestão façam a diferença.

Assim, para que o direito fundamental de acesso à educação possa ser alcançado, como determinado pelas legislações citadas, é necessário que o ente, considerando a escassez de recursos públicos, realize a boa gestão desses recursos com o objetivo de cumprir as políticas públicas que fora planejada, ou seja, realize os seus gastos públicos com qualidade.

1.4.1 Índices Constitucionais e Recursos Destinados à Educação

Os índices constitucionais ou mínimos constitucionais são percentuais mínimos de recursos financeiros que a União, os Estados, Distrito Federais e Municípios deverão direcionar à saúde e educação anualmente como preceitua a Constituição Federal de 1988 e regulamentado por demais normas legais decorrentes.

Acredita-se que a escolha dessas duas áreas se deve ao fato de ser a saúde e a educação exemplos clássicos de bens meritórios, segundo Musgrave (1987), pois, embora possam ser providos pelo setor privado, são considerados indispensáveis

para toda a população, portanto, o Estado tem um papel importante na sua provisão, seja gratuitamente ou a preços abaixo do mercado.

Ademais, embora a saúde e a educação sejam consideradas direitos sociais estabelecidos pela Constituição e façam parte de suas políticas universalistas como instrumento de inclusão social, segundo Santos et. al (2017), ainda existem desigualdades de acesso aos brasileiros a esses dois serviços.

Com o propósito de garantir os recursos financeiros mínimos para a educação, que é a área a ser abordada nesta pesquisa, a CF/1988 estabeleceu em seu art. 212 que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Regulamentando esse dispositivo, a fim de esclarecer os componentes considerados no cálculo do montante das despesas destinadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica, a Lei nº 9.394 (1996), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), definiu no Art. 70 que, *in verbis*:

Art. 70. Considerar-se-ão como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (Brasil, 1996).

No que tange à remuneração do pessoal da educação, destacada no inciso I, a Emenda Constitucional n. 53/2006 define que a proporção mínima do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

Profissionais da Educação (Fundeb) a ser destinada para esse fim é de 60%. Tal emenda também é responsável pela criação do referido Fundo.

O Fundeb, assim como seu antecessor Fundef, surge com o objetivo de promover maior equidade na distribuição dos recursos destinados à educação. Regulamentado pela Lei n. 11.494 (2007), o fundo é composto por 20% das seguintes fontes de receitas, conforme descrito em seu art. 3º, *in verbis*:

Art. 3º - Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

- I - imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos (...);
- II - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação (...);
- III - imposto sobre a propriedade de veículos automotores (...);
- IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída (...);
- V - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios (...);
- VI - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE (...);
- VII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM (...);
- VIII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal (...); e
- IX - receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes (Brasil, 2007).

Soma-se a tais fontes de receitas, a complementação da União em valor correspondente a 10% das contribuições de Estados e municípios (art.3º, §2º).

Cabe destacar que, como apontam Santos et. al (2017), o Fundeb é composto por fundos estaduais. Tais fundos são independentes, ou seja, seus recursos não se misturam. Cada Estado/Distrito Federal calcula o valor por aluno ao ano e o utiliza para fazer a distribuição do montante. Caso o valor per capita seja inferior aos valores mínimos nacionais por aluno/ano, dos diversos segmentos da educação básica, o Estado/Distrito Federal recebe a diferença por meio da complementação da União ao Fundeb.

Ainda como fonte adicional do financiamento da educação tem-se o salário-educação, o qual foi regulamentado pelo Decreto nº 6.003/2006 (BRASÍLIA, 2006). São recursos provenientes das transferências do Fundo Nacional do Desenvolvimento do Ensino - FNDE da contribuição social do salário-educação, prevista no art. 212, §§ 5º e 6º da Constituição Federal, e que são destinados a programas voltados ao ensino público fundamental e que devem ser distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Por fim, outra importante legislação sobre o financiamento da educação diz respeito ao Plano Nacional da Educação (PNE), assegurado no art. 212, § 3º da Lei Maior. Ela estabelece que a distribuição dos recursos públicos terá prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, a fim de garantir a sua universalização, o seu padrão de qualidade e a sua equidade, nos termos do referido plano.

O PNE foi regulamentado pela Lei nº 13.005 de 2014, em que possui como uma de suas metas melhoria da qualidade da educação, estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade, dentre outras.

E o art. 212-A, incluída pela EC nº 108 de 2020 e que entrou em vigor em 01 de janeiro de 2021, estabelece que os entes subnacionais deverão destinar parte dos seus recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais.

Como pode ser observado, as legislações aqui apresentadas estabelecem formas de financiamento da educação pública no Brasil e recursos que compõem o cálculo para o índice constitucional da educação.

A contabilização deste índice é feita através do percentual estabelecido para cada ente, conforme o art. 212 da constituição, das despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE por vinculação de receita, os acréscimos ou decréscimos nas transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB da despesa realizada ao longo do exercício, sobre os recursos públicos destinados à educação, provenientes da receita resultante de impostos e das receitas vinculadas ao ensino.

No entanto, caso o ente subnacional não cumpra com os mínimos constitucionais estabelecidos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, poderão não receber as transferências voluntárias de recursos a título de cooperação, auxílio e recursos financeiros, como estabelecido no art. 25, §1º, IV, b da LRF, além disso, poderá a União intervir nos Estados e este nos Municípios, como preceitua o art. 34, inciso VII, alínea “e” e art. 35, inciso III da CF de 1988.

Apesar das sanções em que os Estados, Distrito Federal e Municípios estão submetidos com os descumprimentos dos limites mínimos constitucionais, a execução das despesas com educação na aplicação destes limites não assegura a forma de como esses recursos sejam despendidos para garantir a entrega dos serviços de qualidade à população, como previsto no inciso VII do art. 206 da atual Constituição, sendo um dos princípios quanto à garantia de padrão de qualidade ao ensino ministrado.

1.5 Qualidade dos Gastos Públicos

O gasto público, segundo Matos (2017), representa o conjunto de ações realizadas pelo Estado com a utilização de recursos provenientes de fontes e fatos geradores próprios e pertencentes ao orçamento público, e que tem como finalidade ampliar o bem-estar social, desde que atendidos os requisitos legais.

Em complemento à definição anterior, Silva (2015) define os gastos públicos como instrumentos dos quais o governo se utiliza para definir as suas prioridades quanto à prestação de serviços públicos à sociedade.

Considerando os gastos públicos como sendo inerentes às políticas públicas, se por um lado a demanda da população por serviços públicos é crescente e por outro, a capacidade de extrair recursos da sociedade para o financiamento dos serviços públicos é limitada, a solução para este dilema, segundo estudos da STN (2021), está na qualidade dos gastos públicos.

Todavia, não há um consenso quanto ao conceito de qualidade dos gastos públicos. Ainda é um conceito amplamente polissêmico. A construção do seu conceito segue em várias direções e é realizada nas mais diferentes atividades na administração pública, como afirmam Pires e Motta (2015).

Em estudo sobre o conceito de qualidade do gasto público realizado por Pires e Motta (2015), é realizado um levantamento de vários trabalhos sobre esse tema, inclusive de prêmios de monografias relativos a esse assunto, como o Prêmio SOF e STN de Monografias (2006 – 2014). De acordo com esse levantamento, o tema qualidade do gasto público, apesar de estar presente no debate econômico e político brasileiro há pelo menos uma década, o seu conceito é considerado como um tema de gestão no meio acadêmico e governamental brasileiro, e para eles são apontadas soluções técnicas, tecnológicas, administrativas ou organizativas, embora na maioria desses trabalhos abordam também a percepção de elementos políticos.

Motta et.al (2014) propõem uma reflexão em torno do conceito de qualidade dos gastos públicos através de uma abordagem inicial, em que o classifica em duas possíveis dimensões gerais: uma, de essência macroeconômica, com viés mais estratégico, quanto à alocação dos recursos públicos, suas consequências e impactos; e outra, microeconômica, focada em aspectos operacionais da efetiva realização do gasto público.

Para a primeira dimensão, apontada por Motta et.al (2014), um projeto, programa de governo ou política pública podem ter excelentes indicadores sociais, sem ameaçar as contas públicas, e ainda assim não alcançar o limite das suas potencialidades. Portanto, essa análise sobre a qualidade dos gastos públicos necessita de uma abordagem multidimensional, pois sua avaliação apenas sob a ótica macroeconômica traz resultados parciais para a avaliação da atuação do setor público como um todo.

No que tange à dimensão microeconômica, ou seja, avaliando o gasto público sob uma perspectiva mais operacional, se questiona se a alocação dos recursos públicos destinados para cada projeto, programa e políticas públicas foram efetivamente aplicados, não bastando que esse acompanhamento seja apenas uma conferência contábil, entre o que foi orçado e o que foi executado. Motta et.al (2014), afirma que, para que haja uma real consecução da qualidade dos gastos públicos, é fundamental que seja feita uma análise atenta, considerando o idealizado, o proposto e os contextos internos e externos de implementação dos gastos.

Após essa abordagem inicial entre o planejamento e a execução dos gastos públicos, a segunda perspectiva a ser considerada é em torno das ideias de eficiência (fazer mais com menos), eficácia (se as ações estão cumprindo as metas pré-estabelecidas) e efetividade (se as metas alcançadas estão surtindo os resultados

esperados na sociedade). Ademais cita que o desperdício no gasto público pode ser decorrente da corrupção (desperdício ativo) e da ineficiência (desperdício passivo). Portanto, a verdadeira linha de análise desse conceito polissêmico, segundo Motta et.al (2014), irá oscilar entre preocupações com eficiência alocativa, eficiência operacional, eficácia, efetividade, combate à corrupção ou uma combinação destas.

No estudo realizado pela STN (2021), a qualidade dos gastos públicos compreende essencialmente a racionalização e a priorização da eficiência, eficácia, da equidade e da sustentabilidade das políticas, em outras palavras, fazer mais, com menos recursos e da melhor forma possível.

Para a Comissão Europeia (2012), a qualidade dos gastos deve ser definida em relação às metas ou resultados que o setor público pretende alcançar. Os gastos públicos podem cumprir vários objetivos que irá depender da função do governo que a política pública irá atingir. Uma vez definido esses objetivos, a eficiência e a eficácia dos gastos em alcançá-los deve ser o centro da análise.

Assim, a qualidade dos gastos públicos, na abordagem da Comissão Europeia (2012), refere-se essencialmente na relação entre os insumos utilizados para produzir os bens ou serviços e os seus resultados, que deverão ser mensurados através de indicadores de resultados e não em relação ao volume de recursos públicos despendidos. O objetivo final desses indicadores é, portanto, avaliar a contribuição dos gastos públicos para os resultados socioeconômicos. E essa relação diverge de acordo com as diferentes funções de governo, exigindo uma análise específica de cada área de atuação do governo.

Nesse contexto, ao observar os estudos que tratam sobre a qualidade dos gastos públicos em educação, que é o escopo desta pesquisa, podemos verificar algumas abordagens que tratam mais especificamente deste assunto.

No artigo apresentado por Silva e Almeida (2012), foi realizado um estudo a fim de mensurar a eficiência dos municípios do Rio Grande do Sul na utilização do Fundef e relacionar esta eficiência nos gastos com os indicadores da avaliação educacional de 2005. Foram estimadas duas fronteiras de produção na educação, por meio dos métodos de envoltória de dados da Data Envelopment Analysis (DEA) e do FDH (Free Disposal Hull). Como resultado, constatou-se uma baixa eficiência do gasto público na educação municipal. Na análise realizada por meio do DEA, observou-se que quinze municípios foram eficientes e que a redução do nível de reprovação poderia ser alcançada com o aumento da eficiência do gasto na educação. O município mais

ineficiente, embora recebesse mais recursos do FUNDEF, apresentou menor número de escolas, de salas de aulas, de alunos matriculados e de professores contratados que o mais eficiente. Notou-se ainda que o município mais ineficiente apresentou os mais altos níveis de reprovação e abandono de alunos.

No trabalho desenvolvido por Borges et. al (2013), foi feita uma avaliação e comparação da qualidade do gasto público em educação e saúde em todas as microrregiões do Estado de Goiás. Para tanto, foram analisados dados secundários relativos a vários indicadores sociais, os quais foram comparados com as despesas incorridas com educação e saúde nas diversas microrregiões de Goiás, por meio da construção de um Índice de Qualidade do Gasto Público (IQGP). No que tange à avaliação da qualidade dos gastos com educação, os resultados por microrregião foram avaliados por meio de uma ponderação de cinco indicadores. A partir de então, foi possível concluir que as microrregiões que apresentam uma maior despesa per capita não são as que têm os melhores desempenhos no que diz respeito à qualidade dos gastos.

Em um estudo realizado por Monteiro (2015) em que é analisada a associação entre gastos públicos em educação e o desempenho educacional dos municípios produtores de petróleo. É possível observar que, apesar de serem beneficiados com aumentos das receitas de royalties e observar que houve aumento do salário médio do professor, a pesquisa concluiu que esses municípios não tiveram melhor desempenho educacional.

Em um outro estudo efetuado por Kakihara, da Silva e Poker JR. (2020), foi analisada a eficiência do gasto público em educação fundamental realizados em alguns municípios paulistas no período entre 2009 a 2013. Foi aplicada a metodologia de Análise Envoltória de Dados (DEA) que apontou os municípios eficientes em cada ano estudado e que alguns municípios demonstram a necessidade imediata de mudanças na gestão educacional. Em uma segunda etapa, buscou-se a identificação de variáveis que interferem na eficiência encontrada. Para isso foi utilizada a Regressão Linear Múltipla (RLM) que demonstrou quais as variáveis que interferiram nessa eficiência: quantidade de população rural, quantidade de alunos por turma, docentes com nível superior e a regularidade destes no processo educacional. Assim, a pesquisa conseguiu expor ao gestor público a necessidade de dirimir a interferência destes fatores, obtendo melhoria da aplicação dos recursos em educação e, conseqüentemente, melhoria na qualidade do ensino.

Na pesquisa de Silveira (2011), foi realizada a avaliação do efeito dos gastos públicos na qualidade da educação para as séries finais do ensino fundamental nos anos de 2005, 2007 e 2009 dos municípios do Estado do Espírito Santo. Para isso. Foi utilizada a proficiência dos alunos em Matemática e Português da Prova Brasil como proxy da qualidade da educação. E concluiu-se que para os municípios capixabas, no período analisado, não foi encontrada uma relação entre gastos públicos em educação e a qualidade do ensino para a amostra e as séries analisadas.

O trabalho de Brunet, Berte e Borges (2007a) também avalia a qualidade do gasto público no âmbito da educação a partir de pesquisa comparada dos governos municipais, estaduais e do Distrito Federal. Os autores relacionam o gasto realizado nos ensinos fundamental e médio com o retorno obtido pelos estudantes na forma de aprendizado e desenvolvimento cognitivo, medidos por meio do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (Saeb) e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Os resultados obtidos demonstraram que em âmbito estadual, de maneira geral, as unidades da federação com menor despesa apresentam melhor desempenho, como os Estados da região Sul, alguns Estados do Nordeste, além de AM e PA, da região Norte e MG da região Sudeste. Nos demais Estados das regiões Sudeste e Norte, a elevação das despesas não reflete necessariamente em acréscimo de desempenho significativo dos estudantes, de forma que se conclui que há sensível redução na qualidade do gasto.

Em estudo posterior, Brunet, Berte e Borges (2007b) procuraram expandir a análise da qualidade do gasto público para cinco funções orçamentárias (educação, saúde, segurança pública, judiciária e legislativa). Por meio da elaboração de modelo baseado no cálculo de um Índice de Qualidade do Gasto Público (IQGP), foi verificado que, para as funções educação e saúde, de forma geral, as unidades da Federação com menor insumo (menor despesa per capita) apresentam melhor desempenho. Em contrapartida, constatou-se que a elevação da despesa torna os Estados mais perdulários, i.e., o retorno obtido em termos de melhoria na qualidade de vida para a população não é proporcional ao aumento da despesa, o que foi apontado na pesquisa como uma 'deseconomia' de escala nas unidades da Federação com os maiores insumos.

Para Amaral e Menezes Filho (2008), foi realizada a investigação da existência de impacto no desempenho escolar dos alunos do ensino fundamental brasileiro e o aumento de gastos públicos com educação, também por meio da proficiência dos

alunos na Prova Brasil de 2005. Concluíram que também não há, em nosso país, uma relação significativa entre os gastos públicos educacionais e desempenho escolar.

Ainda para Adriano, Rosa e Flach (2015), ao verificarem a relação existente entre o investimento público e o desempenho dos alunos da educação fundamental para o ano de 2013 em 22 capitais brasileiras por meio das notas do IDEB, concluíram que não há significância nos resultados obtidos na relação investigada.

Uma outra análise pode ser verificada na pesquisa de Souza e Bezerra Filho (2018), onde analisam os efeitos do gasto público na qualidade da educação do ensino fundamental municipal nas capitais brasileiras, a partir do Indicador de Qualidade Educacional Responsável (IQER) nas capitais brasileiras no período 2006 a 2013. Este indicador é a variável dependente da observação, os gastos médios por aluno da rede de ensino fundamental no período são considerados como variável independente e, para variáveis de controle, utilizou-se o PIB municipal per capita, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a porcentagem da população com 18 anos, ou mais, com ensino médio completo e Índice Receita Própria.

Esse indicador (IQER) além de considerar o nível do aluno, procura integrá-los com o corpo docente e a gestão financeira responsável dos recursos públicos. Desse modo, no estudo de Souza e Bezerra Filho (2018) foi verificado que o aumento do gasto em educação pelas capitais brasileiras provoca uma redução no IQER, o que demonstra a ineficiência na aplicação do gasto. O IDH foi a variável que melhor explicou o efeito no IQER das capitais, confirmando a importância da participação do fator educação no desenvolvimento da qualidade de vida de uma sociedade. E a necessidade de ações que priorizem a valorização dos profissionais do corpo docente (como redução do número de vínculos empregatícios), uma vez que a forma de gestão do FUNDEB (consumo em quase sua totalidade), não foi capaz de refletir no quesito valorização profissional.

Portanto, para Souza e Bezerra Filho (2018), os resultados de significância entre o gasto público educacional e o efeito da qualidade da educação das capitais, por meio do IDEB, coadunam aos encontrados em pesquisas já realizadas por Silveira (2011), Amaral e Menezes Filho (2008) e Adriano, Rosa e Flach (2015), em que somente o aumento dos gastos públicos em educação, não geram efeito positivo na qualidade da educação.

Consoante argumentação de Hanushek (2003), o aumento dos gastos direcionados à educação não necessariamente significa o aumento da sua qualidade.

Afirma que a ampla experiência evidenciada nos Estados Unidos e no resto do mundo sugere que fornecer recursos adicionais às escolas é uma maneira ineficaz de melhorar a qualidade.

Em estudos realizados por Silva et. al (2013) em diversas capitais brasileiras quanto à eficiência dos gastos públicos no ensino fundamental concluiu que a eficiência não apresentou relação com a qualidade do ensino fundamental das capitais pesquisadas. As capitais com maiores Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) não foram as mais eficientes, enquanto que as capitais mais eficientes não apresentaram um bom desempenho no IDEB.

Além disso, acrescenta Pires e Motta (2015) que, na análise dos estudos premiados por dois consagrados concursos de monografias mantidos pelo governo federal brasileiro, a qualidade do gasto é um problema recorrente nos governos de todos os níveis da federação nas suas diversas áreas de atuação e que soluções devem ser buscadas principalmente no campo da técnica e da gestão, com maiores possibilidades de sucesso com abordagens teórico-quantitativas, que permitam a mensuração de meios, resultados e impactos.

1.6 Qualidade na Educação

Na medida que foi realizada a análise dos diversos conceitos sobre a qualidade dos gastos públicos, foi possível observar que o objetivo final deste dispêndio é a entrega da política pública à sociedade por meio, neste caso, da educação de qualidade de forma que este direito social esteja garantido. Portanto, o resultado do gasto público de qualidade realizado através de política pública no âmbito da educação é uma educação de qualidade.

No entanto, assim como o conceito de qualidade do gasto público é polissêmico, também não há uma única definição acerca do conceito de qualidade da educação. A Unicef (2004) coordenou, em parceria com várias organizações governamentais e não-governamentais, a criação do documento chamado “Indicadores de Qualidade da Educação” onde afirmam que a qualidade na educação é um conceito dinâmico, reconstruído constantemente.

De acordo com o referido documento, os “Indicadores da Qualidade na Educação” foram criados para ajudar a comunidade escolar na avaliação e na melhoria da qualidade da escola. Ao compreender os seus pontos fortes e fracos, a escola tem condições de intervir para melhorar sua qualidade de acordo com seus próprios critérios e prioridades.

Neste estudo foram identificamos sete elementos fundamentais ou dimensões que devem ser considerados pela escola na reflexão sobre sua qualidade, como: o ambiente educativo, a prática pedagógica, a avaliação, a gestão escolar democrática, a formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, o espaço físico escolar e, por fim, o acesso, a permanência e o sucesso na escola.

Em estudo realizado por Dourado, Oliveira e Santos (2007), baseada na revisão de literatura relativa ao tema, são apresentadas reflexões acerca da qualidade da educação. Para isto foram efetuados levantamentos de estudos, avaliações e pesquisas e, ainda, a contribuição dos países membros das Cúpulas das Américas, com base em instrumento de coleta de dados produzido para esse fim.

Os autores desta pesquisa afirmam que a análise da qualidade da educação deve ocorrer sob uma perspectiva polissêmica, visto que este conceito permite múltiplas significações. Portanto, os conceitos, as concepções e as representações sobre o que vem a ser uma educação de qualidade alteram-se no tempo e no espaço, pois é necessário considerar as novas demandas e exigências sociais.

Essa definição de educação de qualidade está alinhada com o que é afirmado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

Segundo a Unesco:

[...] a qualidade se transformou em um conceito dinâmico que deve se adaptar permanentemente a um mundo que experimenta profundas transformações sociais e econômicas. É cada vez mais importante estimular a capacidade de previsão e de antecipação. Os antigos critérios de qualidade já não são suficientes. Apesar das diferenças de contexto, existem muitos elementos comuns na busca de uma educação de qualidade que deveria capacitar a todos, mulheres e homens, para participarem plenamente da vida comunitária e para serem também cidadãos do mundo (UNESCO, 2001, p. 1).

Estudos, avaliações e pesquisas como da UNESCO (2002 e 2003), INEP (2004), LIMA (1998) e NÓVOA (1999) mostram que a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões. Portanto, não

pode ser compreendido apenas sobre o prisma das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis para o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Pois há fatores e dimensões intraescolares e extraescolares que deverão ser considerados, bem como os diferentes atores individuais e institucionais (DOURADO, OLIVEIRA E SANTOS, 2007).

Para mensurar a qualidade da educação, segundo a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), é necessário que sejam desenvolvidos ferramentas e diagnósticos por meio de provas e outros instrumentos para a sua aferição, pois a avaliação é fundamental para o monitoramento das políticas e para orientação de intervenções no campo educativo (DOURADO, OLIVEIRA E SANTOS, 2007).

Para o Banco Mundial, o conceito de qualidade da educação volta-se para a mensuração da eficiência e eficácia dos sistemas educativos, por meio da medição de processos de ensino e aprendizagem e pela garantia de insumos crescentes nas escolas, como: livros, textos, equipamentos, laboratórios e formação pedagógica (DOURADO, OLIVEIRA E SANTOS, 2007).

De acordo com a UNESCO e a OCDE, para definir o conceito de qualidade na educação, é utilizado o paradigma insumo-processo-resultados. Dessa forma, a definição de qualidade na educação é uma relação dos recursos materiais e humanos investidos e o que ocorre no âmbito da instituição escolar e de sala de aula, seja nos processos de ensino e aprendizagem, seja nos currículos e nas expectativas com relação à aprendizagem dos alunos. No entanto, ressalta que o nível de desempenho alcançado pelos estudantes não é suficiente, se não forem consideradas variáveis que gravitam em torno do fenômeno educativo (DOURADO, OLIVEIRA E SANTOS, 2007).

Em outro estudo realizado por Dourado, Oliveira e Santos (2009) acrescentam que a oferta de escolarização pública ocorre por meio dos entes federados (União, Estado e municípios), com base na estruturação de sistemas educativos próprios e que tal processo vem se efetivando, historicamente, por intermédio do binômio descentralização e desconcentração das ações educativas.

Porém, esta constatação revela complexidade ao estabelecer parâmetros de qualidade em um cenário desigual, tendo em vista as desigualdades regionais, estaduais, municipais e locais e por uma grande quantidade de redes e normas nem sempre articuladas. Diante deste contexto, como avançar para a construção de indicadores comuns? Como assegurar educação de qualidade para todos?

Em documento do Ministério da Educação (MEC), é enumerado um conjunto de variáveis que interferem na qualidade da educação e que envolvem questões macroestruturais, como a concentração de renda, a desigualdade social, a garantia ao direito a educação, a organização e a gestão do trabalho educativo, que implica a condição do trabalho, processos de gestão educacional, dinâmica curricular, formação e profissionalização.

O Documento de Referência da Conferência Nacional da Educação (MEC, 2009) corrobora com esse entendimento, uma vez que aponta também para a necessidade da construção de “parâmetros de qualidade” que envolvam as dimensões intra e extraescolares para a efetivação de políticas de Estado direcionadas a educação básica e superior de qualidade.

Esse Documento detalha os princípios específicos em que estes “parâmetros de qualidade” deverão se basear para a sua construção, tais como:

1. a articulação dentre as dimensões intra e extraescolares;
2. a heterogeneidade e pluralidade socioeconômico e cultural presente nas instituições educativas;
3. a discussão sobre o custo-aluno-qualidade deve desenvolver-se em sintonia com ações direcionadas à superação da desigualdade sócio-econômica-cultural entre as regiões, tendo em vista o disposto do art. 26 A da LDB;
4. a garantia da promoção e a atualização histórico cultural em termos de formação sólida, crítica, criativa, ética e solidária, em sintonia com as políticas públicas de inclusão, de resgate social e do mundo do trabalho, tendo em vista, principalmente, a formação sociocultural do Brasil;
5. a democratização dos processos de organização e gestão e permitir que os processos de formação, o planejamento pedagógico, a dinâmica da avaliação e, conseqüentemente, a formação escolar dos estudantes, sem que deixe de ser considerado os movimentos sociais;
6. a média do número de alunos por docente, número de alunos por turma e o número de estudantes por funcionário/técnico-administrativo são relevantes para a qualidade da formação oferecida;
7. o financiamento público é fundamental para estabelecer condições objetivas de oferta de educação de qualidade e para implementar educação básica e superior pública de qualidade que respeite a diversidade, envolvendo estudos específicos sobre os diferentes níveis, etapas e modalidades educativas;

8. a estrutura e as características da instituição são aspectos que estão relacionados positiva ou negativamente a qualidade da aprendizagem, como o ambiente educativo e/ou o clima organizacional, o tipo e as condições de gestão, a gestão da prática pedagógica, os espaços coletivos de decisão, o projeto político-pedagógico ou PDI das instituições, a participação e integração da comunidade escolar, a visão de qualidade dos agentes escolares, a avaliação da aprendizagem e do trabalho escolar realizado, a formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, a dimensão do acesso, permanência e sucesso escolar etc.;
9. a garantia a livre organização sindical e estudantil;
10. a satisfação com o trabalho e a identificação dos profissionais de educação com a instituição educativa, além da sua formação continuada e a estruturação de planos de carreira;
11. a satisfação e o engajamento ativo dos diferentes segmentos e, sobretudo, do estudante e do professor, no processo político-pedagógico e, fundamentalmente, no processo ensino-aprendizagem.

Ainda, o Documento de Referência da Conferência Nacional da Educação (MEC, 2009) afirma que além de definir essas dimensões, fatores e condições de qualidade a serem considerados como referência analítica e política na melhoria do processo educativo, é importante também consolidar mecanismos de acompanhamento da produção, implantação, monitoramento e avaliação de políticas educacionais e de seus resultados, visando produzir uma formação de qualidade socialmente referenciada, nos diferentes níveis e modalidades.

Diversas áreas de estudo e linhas de pesquisa em educação compartilham esforços para dirimir as questões que surgem em torno do tema qualidade, resultados e insumos educacionais. De acordo com Alves (2012), além da questão de medir a qualidade da educação, há questões sobre qualidade e custos educacionais, em outras palavras, como saber que insumos garantem a qualidade da educação?

Nessa mesma direção, as legislações brasileiras relativas à educação, com ênfase na LDB e o PNE, revelam a importância da definição de padrão de qualidade para a educação básica e superior, apesar das dificuldades e diferenças significativas quanto à definição de um padrão único de qualidade, consoante é afirmado no Documento de Referência (MEC, 2009).

No Art. 38 da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Educação Básica e de Valorização dos Profissionais em Educação (Fundeb), afirma que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no Art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir o padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente. E para isso a citada lei, em seu parágrafo único, estabelece que é assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade.

Com a publicação da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), o Art. 2º estabelece as diretrizes do Plano e enumera dez, das quais duas destas são a melhoria da qualidade da educação e o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que possa assegurar o atendimento à necessidade de expansão, com padrão de qualidade e expansão.

Para alcançar as diretrizes relativas à melhoria da qualidade da educação, a Meta 7 do PNE estabelece o fomento à qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria no fluxo escolar e aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais do IDEB.

O IDEB, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, é um dos principais indicadores de qualidade de aprendizado dos alunos da educação básica do Brasil. Ele foi criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), vinculado ao Ministério da Educação com a iniciativa em aprimorar a qualidade da educação básica no país.

Esse indicador é calculado a cada dois anos através da média das provas de matemática e português (Prova Brasil e Saeb) de cada escola ponderada pela taxa de aprovação. Ele avalia o desempenho dos estudantes ao final das etapas de ensino: IDEB Inicial (5º ano do ensino fundamental), IDEB Final (9º ano do ensino fundamental) e o IDEB no 3º ano do ensino médio. Para cada uma dessas fases, há uma meta a ser atingida pelas escolas.

De acordo com o MEC, o objetivo é que até 2022, o Brasil atinja as seguintes médias do sistema educacional de países desenvolvidos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como a Suécia, Inglaterra e Canadá, buscando atingir, portanto, as seguintes metas:

IDEB – Anos Iniciais - Educação Fundamental I = 6,0 pontos

IDEB – Anos Finais – Educação Fundamental II = 5,5 pontos

IDEB – Ensino Médio = 5,2 pontos

No que concerne à diretriz designada para o financiamento da educação em atendimento ao padrão de qualidade, constante no inciso VIII do Art. 2º do PNE, a Meta 20 indica o percentual mínimo a ser atingido de 7% do PIB em 2019 e no mínimo 10% em 2024, a fim de ampliar o investimento público em educação pública.

Como estratégia para atingir a Meta 20, o PNE informa que deverá ser implantado o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) até 2016, onde são estabelecidos padrões mínimos na legislação nacional e cujo financiamento será calculado com base em insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem. Esta determinação está relacionada com o inciso IV, Art. 9º da LDB e ao § 7º, Art. 211 da Constituição Federal que estabelece, *in verbis*:

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

De acordo com o PNE, este custo deverá ser reajustado até a implementação total do Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Este seria o parâmetro para o financiamento da educação em todas as suas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração dos docentes e demais profissionais da educação pública. Além disso, neste custo está incluída a aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar.

Em vista do que foi levantado sobre a qualidade da educação é possível inferir que, apesar deste conceito apresentar várias significações, o que é comum entre elas é que para se mensurar uma educação de qualidade há que se utilizar de indicadores para avaliação das políticas educacionais e para isso é preciso que esses indicadores considerem dimensões intra e extraescolares.

2. METODOLOGIA

2.1 Procedimentos Metodológicos

O presente trabalho tem o intuito de analisar a qualidade dos gastos públicos em educação, compará-la entre os Estados brasileiros, bem como examinar a associação com o cumprimento do seu índice constitucional em MDE.

Para isso, foi realizada uma pesquisa quantitativa através de dados secundários extraídos do sítio eletrônico do Ministério da Educação, de onde foram retirados o número de alunos das escolas e universidades estaduais; dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, dispostos em sítios eletrônicos dos Estados, de onde foram obtidas as receitas e despesas realizadas pelos entes subnacionais ao longo do exercício; e do portal do INEP, de onde foram colhidas as notas do IDEB e IGC de cada Estado.

A partir desses dados, é realizado, primeiramente, o cálculo da despesa por aluno em cada Estado, utilizando-se a despesa que o Estado dispendeu em educação ao longo do exercício e o número de alunos matriculados em escolas e universidades estaduais, a fim de verificar qual o Estado tem as maiores e menores despesas em educação por aluno matriculado nos anos delimitados por esta pesquisa.

Em seguida, é calculado o percentual de despesa destinada à educação em relação à receita realizada por aquele Estado ao longo do ano. Com este cálculo, é possível verificar se os Estados alcançaram o percentual mínimo de receita de impostos à MDE, determinado pelo art. 212 da CF/1988.

Posteriormente, são verificadas as notas alcançadas pelos Estados quanto à qualidade da educação através dos índices IDEB E IGC. Com esses dados, foram criados diagramas de dispersão para cada exercício analisado, onde é possível fazer um comparativo da despesa em educação por aluno em relação ao índice de qualidade da educação. Este comparativo pretende identificar qual o Estado que foi mais eficiente e efetivo em direcionar os recursos públicos para a MDE.

Ainda na análise quantitativa, é utilizada em seguida a metodologia adotada por Brunet, Bertê e Borges (2009), através dos dados obtidos acima, obter o Índice de

Qualidade dos Gastos Públicos (IQGP) e, a partir disso, verificar se há associação entre este índice e o cumprimento do índice constitucional em educação.

No próximo subitem é possível observar, segundo metodologia de Brunet, Bertê e Borges (2009), como é realizado o cálculo do Índice de Qualidade dos Gastos Públicos (IQGP) e os dados a serem utilizados acerca deste cálculo.

Adicionada a esta análise quantitativa, é efetuada uma análise qualitativa por meio documental, utilizando-se dos Relatórios de Contas de Governo elaborado pelo Tribunal de Contas, bem como os relatórios de Prestação de Contas Anuais de Gestão da Controladoria Geral dos exercícios de 2017 a 2019 do Estado do Rio de Janeiro, com o propósito de verificar o posicionamento desses órgãos de controle, bem como possíveis medidas adotadas para o melhor desempenho quanto à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino do referido Estado.

2.2 Índice de Qualidade dos Gastos Públicos – IQGP

O Índice de Qualidade do Gasto Público – IQGP relaciona o nível de bem-estar da população de cada Estado, resultante da ponderação de indicadores sociais que buscam retratar a atuação dos governos estaduais na função educação, com o valor ponderado da despesa per capita realizada pelos governos estaduais nesta função, sendo, portanto, expresso da seguinte forma:

$$IQGP = \frac{\text{Nível de bem-estar}}{\text{Quantidade de despesa}} \quad (1)$$

Seja $EB_{j,i}$ o escore bruto do i -ésimo indicador ($\forall i=1,n$ indicadores) na j -ésima unidade da federação ($\forall j=1,27$). Dado que o numerador do IQGP consiste na agregação de n indicadores de bem-estar com diferentes unidades de medida, tal agregação inicia-se pela padronização dos escores brutos, conforme a seguir:

$$IP_{j,i} = \frac{EB_{j,i} - \text{média}(i)}{\text{desvio-padrão}(i)} \quad (2)$$

em que:

$$\text{média}(i) = \frac{1}{27} \sum_{j=1}^{27} EB_{j,i} \quad (3)$$

$$\text{desvio-padrão}(i) = \sqrt{\frac{1}{27} \sum_{j=1}^{27} (EB_{j,i} - \text{média}(i))^2} \quad (4)$$

Na sequência, os n indicadores padronizados são mapeados no intervalo $[0,1]$ por meio da distribuição normal padrão acumulada (F) e somados, conforme indicado na equação (5).

$$\text{Índice de Bem-estar} = \frac{F(IP_1) + F(IP_2) + \dots + F(IP_n)}{n} \quad (5)$$

Portanto, o Índice de bem-estar pertence ao intervalo $[0,1]$. Quanto mais próximo de 1, melhor é o Índice de bem-estar da unidade da federação.

O denominador do Índice da Qualidade de Gastos Públicos (IQGP), denominado de Índice de Insumo, é dado pela relação entre a despesa total empenhada (DT) pela população (POP), ou seja, o valor gasto em educação sobre o número total de matrículas das escolas e universidades estaduais de cada unidade federativa. A mesma transformação aplicada aos indicadores de bem-estar é aplicada ao índice de insumo, cujo valor padronizado e mapeado para o intervalo $[0,1]$ é obtido pela equação (6):

$$\text{Índice de insumo} = F\left(\frac{(DT/POP) - md}{dp}\right) \quad (6)$$

em que md é a média das despesas por aluno e dp o seu desvio padrão.

É importante enfatizar que os valores utilizados para a despesa são os valores empenhados dos anos selecionados para este estudo dos entes subnacionais. Apesar de ser o primeiro estágio da despesa, essa escolha faz-se necessária, uma vez que, posteriormente será analisado o cumprimento do índice constitucional, o qual é considerado também pela despesa empenhada.

Portanto, o Índice da Qualidade dos Gastos Públicos é expresso da seguinte forma:

$$IQGP = \frac{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n F \left(\frac{EB_{j,i} - \text{média}(i)}{\text{desvio-padrão}(i)} \right)}{F \left(\frac{(DT/POP) - md}{dp} \right)} \quad (7)$$

Segundo Brunet, Bertê e Borges (2009), o IQGP indica qual o esforço orçamentário aplicado (Índice de Insumo) em determinada função, neste caso na educação, e o retorno social alcançado (Índice de Bem-estar). Assim, os Estados que apresentam o maior IQGP, obtêm o retorno maior na utilização dos recursos públicos, refletindo, portanto, em uma melhor qualidade dos gastos públicos.

Porém, há critérios para definição dos intervalos encontrados do IQGP:

- IQGP menor que 1, significa que a qualidade dos gastos públicos é baixa;
- IQGP até a média da amostra mais um desvio padrão, significa que a qualidade dos gastos públicos está na média;
- IQGP acima da média da amostra mais um desvio padrão, mostra que o ente realizou uma boa qualidade dos gastos públicos.

Contudo, antes de mensurar propriamente a qualidade dos gastos públicos em educação, como propõe esta pesquisa, foram analisadas, inicialmente, as despesas empenhadas que os Estados e o Distrito Federal dispõem com cada aluno do ensino fundamental, ensino médio e universidades estaduais. Para tal fim, foram extraídos os dados das despesas totais empenhadas em cada exercício do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, no anexo de Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, disponível nos portais eletrônicos de cada ente.

Em seguida, o número de matrículas das escolas do ensino fundamental e ensino médio, bem como as matrículas em curso de graduação presencial e à distância do ensino superior foram adquiridos através das Sinopses Estatísticas do INEP no portal do MEC.

A partir dessas informações, chegou-se ao valor do custo por aluno de cada ente subnacional, dividindo o valor total da despesa empenhada pelo número total de matrículas. Segundo a fórmula do IQGP, este valor encontrado seria o índice de

Insumo, ou seja, o quanto cada ente subnacional dispense de orçamento público para custear o ensino básico e superior em um dado exercício.

No que tange ao indicador para mensurar o nível de bem-estar em educação básica, disposto no numerador do IQGP, foi selecionado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Índice Geral de Cursos (IGC), ambos índices que avaliam a qualidade da educação básica e superior, respectivamente.

O IDEB, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, é um dos principais indicadores de qualidade de aprendizado dos alunos da educação básica do Brasil. Ele foi criado em 2007 pelo INEP com a iniciativa em aprimorar a qualidade da educação básica no país e é o parâmetro utilizado na Meta 7 do PNE, uma vez que estabelece o fomento a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com a melhoria no fluxo escolar e aprendizagem.

Esse indicador é calculado a cada dois anos através da média das provas de matemática e português (Prova Brasil e Saeb) de cada escola ponderada pela taxa de aprovação. Ele avalia o desempenho dos estudantes ao final das etapas de ensino: IDEB Inicial (5º ano do ensino fundamental), IDEB Final (9º ano do ensino fundamental) e o IDEB no 3º ano do Ensino Médio. Para cada uma dessas fases, há uma meta a ser atingida pelas escolas.

Entre os anos de 2015 a 2021, a meta para cada fase da educação básica são as informadas no quadro abaixo:

Quadro 1 – Metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: SASE/MEC/PR, 2014.

De acordo com o MEC, o objetivo é que até 2022, o Brasil atinja as seguintes médias do sistema educacional de países desenvolvidos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como a Suécia, Inglaterra e Canadá, buscando atingir, portanto, as seguintes metas:

IDEB – Anos Iniciais = 6,0 pontos

IDEB – Anos Finais = 5,5 pontos

IDEB – Ensino Médio = 5,2 pontos

No que tange à qualidade do ensino superior no Brasil adotou-se o IGC (Índice Geral de Cursos), cujo cálculo é realizado anualmente e leva em conta a média do Conceito Preliminar de Curso (CPC¹) do último triênio, relativos aos cursos de graduação avaliados da instituição, ponderada pelo número de matrículas em cada um dos cursos computados; considera também a média dos conceitos de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* atribuídos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) na última avaliação trienal disponível, convertida para escala compatível e ponderada pelo número de matrículas em cada um dos programas de pós-graduação correspondentes, conforme os dados oficiais da CAPES. Além disso, o IGC considera a distribuição dos estudantes entre os diferentes níveis de ensino, graduação ou pós-graduação *stricto sensu*, excluindo as médias dos conceitos de avaliação de pós-graduação *stricto sensu* para as instituições que não oferecerem essa pós-graduação.

Como o IGC considera o CPC dos cursos avaliados no ano do cálculo e nos dois anos anteriores, sua divulgação refere-se sempre a um triênio, compreendendo todas as áreas avaliadas previstas no Ciclo Avaliativo do Enade. Portanto, este foi o indicador escolhido para esta pesquisa a fim de mensurar a qualidade do ensino superior nas universidades estaduais.

¹ O CPC (Conceito Preliminar de Curso) avalia os cursos de graduação com base na avaliação de desempenho de estudantes, no ano seguinte à realização do ENADE (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes), em que é verificado o valor agregado pelo processo formativo e os insumos referentes às condições de oferta (corpo docente, infraestrutura e recursos didático-pedagógicos), conforme metodologia aprovada pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes).

2.3 Relatório de Contas do Estado do Rio de Janeiro e Relatório de Prestação de Contas Anual de Gestão

Com o propósito de analisar de forma qualitativa os gastos públicos realizados para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino enriquecer a pesquisa, sob a perspectiva do cumprimento do índice constitucional em educação, é realizada uma análise documental através do Relatório de Contas do Estado, apreciado pelo órgão de controle externo (Tribunal de Contas do Estado), além de apurar a observância dos preceitos constitucionais e legais, e o Relatório de Prestação de Contas Anual de Gestão, analisado pelo controle interno (Controladoria Geral do Estado).

A análise documental é um procedimento sistemático com o objetivo de revisar ou analisar os documentos, a fim de interpretar e extrair significado, ganhar compreensão e desenvolver experiências empíricas. Os documentos que podem ser utilizados para avaliação sistemática como parte da pesquisa podem ser de variadas formas, tais como: atas de reuniões, cartas, memorandos, relatórios organizacionais ou institucionais, dentre outros. (BOWEN, 2009).

De acordo com Bowen (2009), este método de pesquisa pode ser utilizado em combinação com outros métodos de pesquisa, seja qualitativo ou quantitativo, como meio de triangulação, em outras palavras, a combinação de metodologias no estudo do mesmo fenômeno. Ao realizar a triangulação, o pesquisador tenta fornecer uma confluência de evidências que gera credibilidade à pesquisa.

Portanto, para a análise documental das Contas do Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado, conforme dispõe a Lei nº 4.320/1964 – Lei Geral de Finanças Públicas e a Lei Complementar nº 100/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão integrar diversos elementos, dentre os quais o relatório do órgão central de contabilidade, o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, os balanços e demais relatórios gerenciais.

Ademais, consoante a Lei nº 4.320/1964, há dois sistemas de controle da execução orçamentária: interno e externo. E a Constituição Federal de 1988 manteve essa concepção, dando-lhe um sentido mais amplo no *caput* do art. 70:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante *controle externo*, e pelo sistema de *controle interno* de cada Poder (grifo nosso).

Por simetria à Constituição Federal, a obrigação de fiscalização é estendida aos Estados e Distrito Federal. E na Constituição Estadual do Rio de Janeiro, consta nos termos do seu Art. 122:

Art. 122 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais o Estado responda ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Portanto, o controle externo é exercido pela Assembleia Legislativa com auxílio do Tribunal de Contas, o qual possui, dentre outras competências constantes no Art. 123 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, as seguintes:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos dos três poderes, da administração direta e indireta, incluídas as empresas públicas, autarquias, sociedades de economia mista e as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo à Fazenda Estadual;

Ao apreciar as Contas do Governo, o Tribunal de Contas deverá apurar a observância dos preceitos constitucionais e legais pertinentes, através da verificação do cumprimento do orçamento, dos planos e programas de governo, apuração dos níveis de endividamento, da aferição do atendimento às vinculações de gastos mínimos e máximos em saúde, educação, pessoal, dentre outros. Além disso, a sua análise baseia-se em informações dos diversos produtos que são decorrentes de sua

atuação, desde que estes, sob determinado aspecto, possam elucidar o comportamento das contas governamentais.

O Tribunal de Contas, de acordo com o disposto na Deliberação TCE-RJ nº 278/2017, deverá divulgar anualmente as unidades selecionadas cujos responsáveis terão o processo de Prestação de Contas Anual de Gestão constituído para fins de instrução e julgamento. No intervalo compreendido por esta pesquisa, o TCE-RJ selecionou a Secretaria de Estado de Educação nos anos de 2017 (Portaria SGE nº 10 de 27 de dezembro de 2017), 2018 (Portaria SGE nº 3 de 19 de dezembro de 2018) e 2019 (Portaria SGE nº 10 de 04 de dezembro de 2019) para prestação de contas do governo.

No que concerne a auditoria das contas públicas realizadas pelo controle interno, seu objetivo é examinar e comprovar a legalidade e legitimidade dos fatos e atos administrativos, avaliar os controles internos dos setores envolvidos, a fim de verificar possíveis impropriedades existentes nos procedimentos internos que possam levar a uma malversação dos recursos públicos, seja por se mostrarem em desacordo com os normativos vigentes, seja por não alcançarem os objetivos previstos dentre eles a eficiência, a eficácia e a economicidade.

Ademais, a auditoria do controle interno pretende também orientar e auxiliar os gestores na implantação e aperfeiçoamento dos procedimentos adequados às principais práticas de melhoria de governança, permitindo assim, que a entidade debruce sobre os seus principais objetivos e busque sustentar a melhora no seu desempenho e aumentar o grau satisfatório na entrega das políticas públicas à sociedade.

A partir da auditoria realizada é emitido seu Relatório, Parecer e Certificado de Auditoria, para serem juntados aos documentos da respectiva Prestação de Contas Anuais do órgão ou entidade selecionada pelo Tribunal de Contas do Estado.

A Prestação de Contas Anual de Gestão (PCA) é um conjunto de dados, demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional organizados de forma que os órgãos e entidades integrantes do poder executivo estadual prestem contas dos seus atos ao final de cada exercício (CGE, 2022).

3. ANÁLISE DE DADOS

3.1 Análise Quantitativa

A partir da metodologia apresentada, nesta sessão será realizada a análise quantitativa com a apuração de dados secundários por meio do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO dos Estados e do Distrito Federal, a fim de verificar as Receitas e Despesas Públicas realizadas pelos entes em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, e de Sinopses Estatísticas do INEP (MEC), com fito de obter o número de matrícula nas escolas e universidades estaduais, além dos indicadores de qualidade na educação destas instituições.

Inicialmente, foram calculadas as despesas por aluno nos exercícios de 2015, 2017 e 2019 e gerado um *ranking* para cada um desses anos, como mostra o Quadro 2, a fim de verificar quais Estados desembolsam mais recursos por aluno com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Vale destacar que os resultados do IDEB são divulgados a cada dois anos por isso a escolha dos exercícios acima.

Como é possível observar no Quadro 2, os Estados do Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul oscilam entre a primeira e segunda colocação entre os Estados com maior despesa por aluno. O Estado do Espírito Santo encontra-se na terceira colocação em 2015 e 2019 e em quarta colocação em 2017. E o Estado de Amazonas e Sergipe se mantêm em penúltimo e último lugar, como os Estados que tem as menores despesa por aluno, respectivamente.

A partir dessas informações, foram apurados se os entes cumpriram pelo menos o percentual mínimo de 25%, conforme Art. 212 da CF de 1988, de receita proveniente de impostos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Esse cálculo é obtido através das despesas empenhadas destinadas às escolas (ensino fundamental e médio) e às universidades estaduais em relação ao valor de receita realizada pelos Estados e o Distrito Federal.

Quadro 2 – Despesa por Aluno nos Estados e Distrito Federal – R\$

R a n k i n g	2015		2017		2019	
	UF	DESPESA POR ALUNO	UF	DESPESA POR ALUNO	UF	DESPESA POR ALUNO
1º	MS	10.719	MS	13.383	RJ	13.524
2º	RJ	10.644	RJ	11.842	MS	13.017
3º	ES	9.350	RR	10.275	ES	12.564
4º	RR	8.649	ES	9.845	SE	11.816
5º	SE	8.478	CE	9.553	AL	11.328
6º	RS	8.332	SE	9.534	MA	11.303
7º	CE	7.995	AL	9.254	AP	11.273
8º	SP	7.625	RS	9.028	CE	11.016
9º	MA	7.615	SC	8.957	RS	11.009
10º	DF	7.506	MA	8.910	SC	10.964
11º	SC	7.369	PR	8.743	RR	10.816
12º	AL	7.307	GO	8.549	TO	10.355
13º	GO	6.847	SP	8.371	RN	9.655
14º	AP	6.519	AP	8.319	PE	9.612
15º	PB	6.439	DF	7.978	BA	9.433
16º	BA	6.406	TO	7.689	GO	8.977
17º	PR	6.370	PB	7.584	PB	8.891
18º	PI	6.278	RN	7.538	DF	8.869
19º	PE	6.263	PE	7.426	PR	8.846
20º	TO	5.939	MT	7.353	RO	8.422
21º	RN	5.924	BA	6.983	SP	8.358
22º	PA	5.366	RO	6.500	PI	7.731
23º	AC	5.006	PA	6.348	AC	7.605
24º	MT	4.888	AC	6.345	MT	7.522
25º	RO	4.839	PI	5.457	PA	7.337
26º	MG	4.389	MG	5.175	MG	6.829
27º	AM	4.021	AM	4.479	AM	5.927
Média	6.929	Média	8.201	Média	9.741	
Mediana	6.519	Mediana	8.319	Mediana	9.612	

Legenda: Os Estados de Acre (AC), Rondônia (RO) e Sergipe (SE) não possuem universidades estaduais, portanto, foram consideradas apenas as matrículas da educação básica.

Fonte: A autora, 2023.

Secretaria de Estado de Fazenda. RREO – Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE, 2015 a 2019.

MEC/INEP/DEED – Sinopses Estatísticas, 2015 a 2019.

Pode ser verificado no Quadro 3 que, apenas um Estado, em cada ano analisado, não cumpriu o percentual mínimo de 25%. Em 2015, o Acre ficou em última colocação, atingindo o percentual de 23,26% da receita proveniente de impostos destinadas à MDE. No ano de 2017, foi o Estado do Rio de Janeiro que obteve o percentual de 24,41% do índice constitucional em educação, ficando em última colocação. Enquanto que o Estado de Roraima atingiu 23,91% de receita de impostos destinados à educação no exercício de 2019.

Considerando o desvio do índice constitucional, demonstrado no Quadro 3, que deixou de ser aplicado com relação ao limite mínimo de 25% da receita de impostos, tem-se que o Estado do Acre não aplicou R\$ 67.247.936,00 em 2015, o Estado Rio de Janeiro deixou de aplicar R\$ 222.815.070,75 em 2018 e o Estado de Roraima não destinou R\$ 39.160.586,20 no exercício de 2019.

Com as informações do Quadro 3, é possível notar que praticamente todos os Estados e o Distrito Federal buscam o cumprimento do limite mínimo a cada exercício, como estabelecido pela Constituição, e a maior parte deles ultrapassam o mínimo do recurso aplicado.

Quadro 3 – Índice Constitucional em Educação

R a n k i n g	2015		2017		2019	
	UF	%	UF	%	UF	%
1º	MS	41,58	MS	44,83	MS	35,19
2º	RS	33,68	PR	36,26	AP	32,52
3º	PR	32,90	SP	31,46	PR	32,32
4º	SP	31,56	AP	30,07	MA	29,58
5º	AP	29,72	PB	30,00	ES	27,80
6º	MA	29,54	GO	29,82	PE	27,48
7º	SC	28,36	MA	29,77	RS	27,32
8º	PB	28,29	MT	29,37	DF	27,23
9º	DF	28,26	AC	29,31	SC	27,20
10º	BA	27,96	RS	28,92	CE	26,18
11º	ES	27,91	RR	28,71	BA	26,12
12º	PI	27,76	CE	27,88	RO	25,93
13º	CE	26,78	ES	27,75	GO	25,67
14º	PE	26,62	PE	27,49	RJ	25,49
15º	RR	26,50	SC	26,94	SP	25,44
16º	PA	26,39	PA	26,87	PB	25,39
17º	RJ	26,00	DF	26,84	PI	25,33
18º	RO	25,87	BA	26,76	MG	25,32
19º	MT	25,71	PI	26,44	PA	25,30
20º	AL	25,68	RO	26,07	AL	25,23
21º	RN	25,31	AL	25,68	MT	25,19
22º	GO	25,12	RN	25,68	TO	25,06
23º	AM	25,09	SE	25,29	AM	25,04
24º	SE	25,06	TO	25,15	SE	25,04
25º	TO	25,04	MG	25,11	AC	25,02
26º	MG	25,00	AM	25,00	RN	25,01
27º	AC	23,26	RJ	24,41	RR	23,91

Fonte: A autora, 2023

Secretaria de Estado de Fazenda. RREO - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, 2015 a 2019.

A partir dessas informações, com a aplicação normativa de 25% de receitas livres de impostos na MDE estabelecida pela Constituição, é possível afirmar que os entes federativos garantem a qualidade do ensino nos Estados? Para prosseguir com a pesquisa e analisar a qualidade do ensino público, foi verificado primeiramente o

IDEB dos Estados e do Distrito Federal nos referidos exercícios, a fim de identificar a associação com os recursos despendidos para cumprir a legislação relativa à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em outras palavras, a associação entre cumprimento da norma constitucional em educação e o alcance do indicador de qualidade na educação básica.

Para tanto, foi realizado um *ranking* do IDEB obtido por cada ente estadual e calculado o seu desvio através do índice obtido com a meta estipulada para cada ano, de acordo com cada fase de ensino.

O propósito é verificar o desempenho dos entes federativos quanto ao índice que é utilizado para avaliar a qualidade do aprendizado nacional da educação básica e o quanto é necessário para que o Estado alcance a meta estipulada para a melhoria do ensino para cada ano de análise.

No exercício de 2015, é possível identificar, no Quadro 4, que no IDEB Inicial, quatorze Estados atingiram a meta ou a ultrapassaram. Enquanto que no IDEB Final, apenas Goiás, Santa Catarina e São Paulo atingiram a meta de 4,7. Na última fase do IDEB, 3º ano do Ensino Médio, nenhum Estado conseguiu alcançar a meta de 4,3.

O Estado de Mato Grosso do Sul, que oscilou entre a primeira e segunda colocação em despesa por aluno nos três anos analisados (Quadro 2), atingiu a primeira colocação nos três períodos com o maior percentual de RLI destinada à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Quadro 3), ao verificar o IDEB de 2015, ultrapassou a meta do IDEB Inicial, mas ficou na 10ª colocação e não conseguiu se aproximar das metas do IDEB Final e 3º ano do Ensino Médio, respectivamente.

O Estado do Rio de Janeiro esteve na segunda colocação em 2015, quanto ao recurso gasto por aluno nas escolas e universidades estaduais (Quadro 2), e conseguiu atingir os 26% de recursos mínimos destinados à educação (Quadro 3). Quando é observado o IDEB Inicial, o RJ atingiu a 11ª colocação, faltando 0,1 para chegar à meta, enquanto que nas outras fases, o Rio de Janeiro ficou com 3,7 (IDEB Final), faltando 1,0 ponto para a meta, e 3,6 (3º ano Ensino Médio), restando 0,7 décimos para a meta (Quadro 4).

Quadro 4 – IDEB de 2015 e o Desvio em Relação à Meta.

2015											
R a n k i n g	UF	Ideb Inicial	Desvio- Meta	R a n k i n g	UF	Ideb Final	Desvio- Meta	R a n k i n g	UF	3º Ensino Médio	Desvio- Meta
1º	SP	6,4	1,2	1º	GO	4,7	-	1º	PE	3,9	- 0,4
2º	MG	6,3	1,1	1º	SC	4,7	-	1º	SP	3,9	- 0,4
3º	PR	6,2	1,0	1º	SP	4,7	-	2º	GO	3,8	- 0,5
4º	GO	6,1	0,9	2º	MT	4,5	- 0,2	3º	ES	3,7	- 0,6
5º	SC	5,9	0,7	2º	MG	4,5	- 0,2	4º	PR	3,6	- 0,7
6º	CE	5,8	0,6	3º	AC	4,4	- 0,3	4º	RJ	3,6	- 0,7
7º	RO	5,7	0,5	3º	AM	4,4	- 0,3	5º	AC	3,5	- 0,8
8º	DF	5,6	0,4	4º	PR	4,3	- 0,4	5º	AM	3,5	- 0,8
8º	MT	5,6	0,4	5º	CE	4,2	- 0,5	5º	DF	3,5	- 0,8
9º	AC	5,5	0,3	6º	MS	4,1	- 0,6	5º	MS	3,5	- 0,8
9º	AM	5,5	0,3	6º	PE	4,1	- 0,6	5º	MG	3,5	- 0,8
9º	ES	5,5	0,3	7º	DF	4,0	- 0,7	6º	CE	3,4	- 0,9
9º	RS	5,5	0,3	7º	ES	4,0	- 0,7	6º	RR	3,4	- 0,9
10º	MS	5,4	0,2	7º	RS	4,0	- 0,7	6º	SC	3,4	- 0,9
11º	RJ	5,1	- 0,1	7º	RO	4,0	- 0,7	7º	RS	3,3	- 1,0
11º	RR	5,1	- 0,1	8º	MA	3,8	- 0,9	7º	RO	3,3	- 1,0
12º	TO	5,0	- 0,2	8º	PI	3,8	- 0,9	7º	TO	3,3	- 1,0
13º	PE	4,7	- 0,5	8º	TO	3,8	- 0,9	8º	PI	3,2	- 1,1
14º	PI	4,6	- 0,6	9º	RJ	3,7	- 1,0	9º	AP	3,1	- 1,2
15º	RN	4,5	- 0,7	9º	RR	3,7	- 1,0	9º	MA	3,1	- 1,2
16º	AP	4,4	- 0,8	10º	AP	3,5	- 1,2	9º	PB	3,1	- 1,2
16º	PB	4,4	- 0,8	11º	PB	3,3	- 1,4	10º	MT	3,0	- 1,3
17º	BA	4,3	- 0,9	12º	BA	3,2	- 1,5	10º	PA	3,0	- 1,3
17º	MA	4,3	- 0,9	12º	PA	3,2	- 1,5	11º	BA	2,9	- 1,4
17º	SE	4,3	- 0,9	12º	RN	3,2	- 1,5	12º	AL	2,8	- 1,5
17º	PA	4,2	- 1,0	13º	AL	3,1	- 1,6	12º	RN	2,8	- 1,5
17º	AL	4,1	- 1,1	14º	SE	2,9	- 1,8	13º	SE	2,6	- 1,7
META		5,2				4,7				4,3	

Fonte: A autora, 2023.
MEC/INEP, 2015 a 2019.

Em relação a despesa por aluno em 2015, o Estado do Espírito Santo despendeu por ano 9.350 reais por aluno (Quadro 2) e destinou 27,91% das receitas de impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, atingindo a 11ª

posição, conforme o *ranking* do Quadro 3. Ao verificar, no Quadro 4, o IDEB anos iniciais, o Espírito Santo está acima da meta para esta fase, mas no IDEB anos finais e 3º ano do Ensino Médio, o Estado está abaixo da meta com 4,0 e 3,7, respectivamente.

No Quadro 4, o Estado de Alagoas está em última colocação no IDEB Inicial, com o índice de 4,1, enquanto que a meta é de 5,2 para esta fase. No IDEB Final, este Estado está em penúltima colocação, com o índice de 2,9, em que a meta é de 4,7 e na última fase do IDEB, Alagoas alcançou a penúltima posição com o índice 2,8, enquanto a meta é de 4,3. Ao verificar o Quadro 2, o Estado de Alagoas teve uma despesa de 7.307 reais por aluno em 2015, atingindo a 11ª posição no *ranking* e aplicou 25,68% de receita de impostos em educação, acima do mínimo anual (Quadro 3).

O Estado de Sergipe ficou na última colocação em recursos destinados à educação por aluno em 2015, perfazendo o valor de 4.097 reais em 2015 (Quadro 2) E concedeu 25,06% de receita de impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Ao observar o IDEB do Estado de Sergipe, encontra-se nas últimas posições nas três fases do índice.

Para o ano de 2017, no Quadro 5, é possível observar que houve mudança na colocação dos entes em relação ao ano de 2015 (Quadro 4). No IDEB Inicial, dezesseis Estados atingiram ou ultrapassaram a meta, enquanto que no IDEB Final, apenas o Estado de Goiás conseguiu ultrapassar a meta. No IDEB do 3º ano do Ensino Médio, nenhum Estado conseguiu alcançar a meta estabelecida.

Importante notar que o Estado de São Paulo que estava na primeira colocação do IDEB Inicial em 2015, caiu a sua posição para 22º colocado em 2017, ficando abaixo da meta. Apesar disso, o Estado de São Paulo destinou acima de 25% de sua receita líquida de impostos em educação para esses dois anos, atingindo o percentual de 31,56% e 31,46%, respectivamente (Quadro 3). Além de ter ocorrido aumento da despesa por aluno de R\$ 7.936,00 (2015) para R\$ 8.782,00 (2017) como apresentado no Quadro 2.

Os Estados de Ceará, Goiás e Mato Grosso melhoraram o seu desempenho no IDEB Inicial no exercício de 2017 em relação a 2015 (Quadros 2015 e 2017), alcançando as primeiras colocações com pelo menos um ponto acima da meta.

Em relação a despesa por aluno em 2017(Quadro 5), o Estado do Ceará despendeu 9.553 reais por ano, sendo o 5º Estado com maior gasto por aluno.

Destinou 27,88% de receita líquida de impostos para a MDE (Quadro 2). E alcançou o melhor índice de desenvolvimento da educação básica nos anos iniciais. No IDEB anos finais, ficou cinco décimos abaixo da meta, atingindo a 6ª colocação. Já para o 3º ano do Ensino Médio, o Ceará ficou em 4º colocado, com nove décimos abaixo da meta (Quadro 5).

Quadro 5 – IDEB de 2017 e o Desvio em Relação à Meta

2017											
R a n k i n g	UF	Ideb Inicial	Desvio- Meta	R a n k i n g	UF	Ideb Final	Desvio- Meta	R a n k i n g	UF	3º Ensino Médio	Desvio- Meta
1º	CE	6,7	1,2	1º	GO	5,2	0,2	1º	GO	4,3	- 0,4
2º	GO	6,6	1,1	2º	RS	4,9	- 0,1	2º	ES	4,1	- 0,6
3º	MT	6,5	1,0	3º	SC	4,8	- 0,2	3º	PE	4,0	- 0,7
4º	SE	6,5	1,0	3º	SE	4,8	- 0,2	4º	CE	3,8	- 0,9
5º	PI	6,3	0,8	4º	AC	4,7	- 0,3	4º	RO	3,8	- 0,9
6º	AC	6,1	0,6	5º	AP	4,6	- 0,4	4º	SP	3,8	- 0,9
7º	RS	6,1	0,6	5º	MS	4,6	- 0,4	5º	PR	3,7	- 1,0
8º	DF	6,0	0,5	5º	MG	4,6	- 0,4	5º	TO	3,7	- 1,0
9º	SC	6,0	0,5	5º	PI	4,6	- 0,4	6º	AC	3,6	- 1,1
10º	ES	5,9	0,4	6º	CE	4,5	- 0,5	6º	MS	3,6	- 1,1
11º	AP	5,8	0,3	6º	PR	4,5	- 0,5	6º	MG	3,6	- 1,1
12º	MG	5,8	0,3	7º	ES	4,4	- 0,6	6º	SC	3,6	- 1,1
13º	TO	5,8	0,3	7º	MT	4,4	- 0,6	7º	DF	3,4	- 1,3
14º	RR	5,7	0,2	7º	TO	4,4	- 0,6	7º	MA	3,4	- 1,3
15º	MS	5,6	0,1	8º	DF	4,3	- 0,7	7º	RS	3,4	- 1,3
16º	PE	5,5	-	8º	RR	4,3	- 0,7	8º	AL	3,3	- 1,4
17º	AL	4,9	- 0,6	9º	MA	4,2	- 0,8	8º	AM	3,3	- 1,4
18º	BA	4,9	- 0,6	10º	AL	4,0	- 1,0	8º	PI	3,3	- 1,4
19º	PR	4,9	- 0,6	10º	PE	4,0	- 1,0	8º	RJ	3,3	- 1,4
20º	RJ	4,8	- 0,7	10º	RO	4,0	- 1,0	8º	RR	3,3	- 1,4
21º	PB	4,7	- 0,8	11º	RJ	3,7	- 1,3	9º	MT	3,2	- 1,5
22º	SP	4,7	- 0,8	12º	AM	3,5	- 1,5	10º	PB	3,1	- 1,6
23º	RN	4,6	- 0,9	12º	SP	3,5	- 1,5	10º	SE	3,1	- 1,6
24º	AM	4,5	- 1,0	13º	PB	3,4	- 1,6	11º	AP	3,0	- 1,7
25º	PA	4,5	- 1,0	14º	PA	3,3	- 1,7	12º	RN	2,9	- 1,8
26º	MA	4,1	- 1,4	14º	RN	3,3	- 1,7	13º	PA	2,8	- 1,9
27º	RO	-	- 5,5	15º	BA	3,2	- 1,8	14º	BA	2,7	- 2,0
META		5,5				5,0				4,7	

Fonte: A autora, 2023.
MEC/INEP, 2015 a 2019

O Estado de Goiás que esteve em 2015 em 4º colocado no IDEB Inicial com nove décimos acima da meta (Quadro 4), em 2017 ficou em 2º colocado, com 1,1 ponto acima da meta. No IDEB Final, Goiás ficou em 1º colocado com dois décimos acima da meta e na mesma posição para o 3º ano do Ensino Médio, entretanto, com quatro décimos abaixo da meta. Neste ano, nenhum Estado alcançou a meta para essa fase (Quadro 5). A despesa de Goiás por aluno aumentou de 6.847 em 2015 para 8.549 em 2017 (Quadro 2). E a destinação da receita de impostos para a MDE aumentou de 25,12% em 2015 para 29,82% em 2017 (Quadro 3).

O Estado de Mato Grosso do Sul foi um dos que mais teve despesa por aluno nos anos de 2015 e 2017, como observado no Quadro 2, e, ao verificar o desempenho da qualidade da educação, houve evolução no IDEB Inicial de 5,4 para 5,6, mantendo-se acima da meta. No IDEB Final aumentou de 4,1 para 4,6, permanecendo abaixo da meta e, na última fase, evoluiu de 3,5 para 3,6, embora ainda esteja abaixo da meta para esta etapa (Quadros 4 e 5).

Analisando o desempenho do Estado do Rio de Janeiro em 2017 com relação a 2015, verifica-se que houve uma queda de 5,1 para 4,8 no IDEB Inicial, com sete décimos abaixo da meta. Além disso, o RJ se manteve com 3,7 no IDEB Final nos dois exercícios analisados, aumentando o desvio em relação à meta de 1 ponto para 1,3 ponto. No 3º ano do EM, o RJ teve um decréscimo no índice de desenvolvimento do ensino de 3,6 para 3,3, aumentando a distância em relação à meta de 0,7 para 1,4 ponto (Quadros 4 e 5).

O Estado do Espírito Santo melhorou o desempenho do IDEB Inicial de 5,5 para 5,9 em 2017, ficando acima da meta. No IDEB Final aumentou a pontuação de 4,0 para 4,4, ficando com seis décimos abaixo da meta. E na fase do 3º ano do EM, evoluiu de 3,7 para 4,1, embora ainda tenha permanecido seis décimos abaixo da meta (Quadros 4 e 5).

O que pode ser observado dentre estes três Estados que consumiram mais recursos públicos para a MDE nos anos de 2015 e 2017, foi que o Estado do Rio de Janeiro teve o pior desempenho, pois não obteve crescimento em nenhuma fase do índice de desempenho da educação, ao contrário disso, o aumento de recursos destinados para a educação refletiu na piora desses indicadores.

O Estado de Alagoas ficou em última colocação no IDEB Inicial em 2015, com 1,1 ponto abaixo da meta para 2015 (Quadro 4), mas, em 2017, Alagoas evoluiu para 4,9 nesta fase, embora permanecesse seis décimos abaixo da meta. No IDEB Final, o Estado de Alagoas teve um crescimento de 3,1 para 4,0, mas ainda seguiu com um ponto abaixo da meta para esta fase. No 3º ano do EM, AL elevou o seu índice de 2,8 para 3,3, entretanto, ficou com 1,4 ponto abaixo da meta (Quadro 5).

Sergipe foi o Estado que obteve uma boa evolução no IDEB, obtendo um crescimento de 4,3 em 2015 para 6,5 em 2017, ou seja, saiu de nove décimos abaixo da meta para um ponto acima da meta. Em 2015, o Estado de Sergipe esteve na última colocação no IDEB Final com 2,9, ou seja, distante de 1,8 ponto da meta (Quadro 4). No ano de 2017, o Estado ficou na 3ª colocação com 4,8, distante de dois décimos apenas da meta. Na última fase do IDEB, Sergipe também esteve na última colocação em 2015, com 2,6 pontos, abaixo 1,7 ponto abaixo da meta. Embora tenha tido evolução nesta fase em 2017, alcançando 3,1 pontos, permaneceu abaixo da meta, com desvio de 1,6 ponto (Quadro 5).

Ao considerar que o Estado de Sergipe teve a menor despesa por aluno e destinou recursos de receitas de impostos para a MDE acima do limite mínimo constitucional nos anos de 2015 e 2017, podemos entender, com os dados apresentados, que o Estado de Sergipe realizou seus gastos de forma mais eficiente em educação nesses dois períodos. O contrário do que foi verificado com o Estado do Rio de Janeiro.

Quadro 6 - IDEB de 2019 e o Desvio em Relação à Meta.

2019											
R a n k i n g	UF	Ideb I	Desvio- Meta	R a n k i n g	UF	Ideb F	Desvio- Meta	R a n k i n g	UF	3º EM	Desvio- Meta
1º	SP	6,5	0,8	1º	GO	5,2	-	1º	GO	4,7	- 0,3
2º	PR	6,4	0,7	1º	SP	5,2	-	2º	ES	4,6	- 0,4
3º	CE	6,3	0,6	2º	PR	5,1	- 0,1	3º	PR	4,4	- 0,6
4º	MG	6,3	0,6	3º	AC	4,8	- 0,4	3º	PE	4,4	- 0,6
5º	SC	6,3	0,6	3º	ES	4,8	- 0,4	4º	SP	4,3	- 0,7
6º	DF	6,1	0,4	3º	RO	4,8	- 0,4	5º	CE	4,2	- 0,8
7º	GO	6,0	0,3	4º	CE	4,7	- 0,5	6º	MS	4,1	- 0,9
8º	ES	5,9	0,2	4º	PE	4,7	- 0,5	7º	DF	4,0	- 1,0
9º	AC	5,8	0,1	5º	AM	4,6	- 0,6	7º	MG	4,0	- 1,0
10º	RS	5,8	0,1	5º	DF	4,6	- 0,6	7º	RS	4,0	- 1,0
11º	MT	5,7	-	5º	MS	4,6	- 0,6	7º	RO	4,0	- 1,0
12º	MS	5,5	- 0,2	5º	MG	4,6	- 0,6	8º	TO	3,9	- 1,1
13º	RO	5,5	- 0,2	6º	MA	4,5	- 0,7	9º	SC	3,8	- 1,2
14º	RR	5,5	- 0,2	6º	MT	4,5	- 0,7	10º	AC	3,7	- 1,3
15º	TO	5,5	- 0,2	6º	SC	4,5	- 0,7	10º	MA	3,7	- 1,3
16º	PI	5,4	- 0,3	7º	AL	4,4	- 0,8	10º	PI	3,7	- 1,3
17º	RJ	5,4	- 0,3	7º	RS	4,4	- 0,8	11º	AL	3,6	- 1,4
18º	AL	5,3	- 0,4	7º	TO	4,4	- 0,8	11º	PB	3,6	- 1,4
19º	AM	5,3	- 0,4	8º	PI	4,3	- 0,9	12º	AM	3,5	- 1,5
20º	PE	5,1	- 0,6	9º	RR	4,1	- 1,1	12º	RJ	3,5	- 1,5
21º	PB	5,0	- 0,7	10º	RJ	3,9	- 1,3	12º	RR	3,5	- 1,5
22º	BA	4,9	- 0,8	11º	AP	3,8	- 1,4	13º	MT	3,4	- 1,6
23º	MA	4,8	- 0,9	11º	PA	3,8	- 1,4	14º	SE	3,3	- 1,7
24º	AP	4,7	- 1,0	11º	PB	3,8	- 1,4	15º	AP	3,2	- 1,8
25º	PA	4,7	- 1,0	12º	BA	3,7	- 1,5	15º	BA	3,2	- 1,8
26º	RN	4,7	- 1,0	13º	RN	3,6	- 1,6	15º	PA	3,2	- 1,8
27º	SE	4,6	- 1,1	13º	SE	3,6	- 1,6	15º	RN	3,2	- 1,8
META		5,7				5,2				5,0	

Fonte: A autora, 2023.
MEC/INEP, 2015 a 2019.

Ao observar o IDEB dos Estados no ano de 2019 (Quadro 6), é possível notar que apenas onze Estados conseguiram atingir pelo menos a meta no IDEB Inicial. No

IDEB Final, somente dois Estados atingiram a meta de 5,2 para o ano de 2019, que foram Goiás e São Paulo. Na fase do 3º ano do Ensino Médio, nenhum Estado conseguiu alcançar a meta de 5,0 pontos para o período.

O Estado de São Paulo que estava acima da meta do IDEB Inicial em 2015 com 6,4 pontos na primeira colocação, atingiu a 22ª colocação em 2017, com oito décimos abaixo da meta para o período e retomou a posição de 1º colocado em 2019, com oito décimos acima da meta, alcançando 6,5 pontos. No IDEB Final, São Paulo atingiu a meta de 4,7 pontos em 2015, assim como os Estados de Santa Catarina e Goiás em 2015. Em 2017, São Paulo declinou para a 12ª posição, com 1,5 ponto abaixo da meta. Enquanto que em 2019, ocorreu uma retomada da posição de São Paulo para a 1ª posição, junto com o Estado de Goiás, alcançando a meta. Na fase do 3º ano do Ensino Médio, São Paulo esteve na 1ª posição com quatro décimos abaixo da meta em 2015, junto com o Estado de Pernambuco. Em 2017, SP ocupou a 4ª posição, junto com os Estados do Ceará e Rondônia, embora todos estivessem com nove décimos abaixo da meta. No exercício de 2019, SP manteve-se na 4ª posição, embora ainda permanecesse abaixo da meta por sete décimos (Quadros 4, 5 e 6).

Ao verificar a despesa por aluno que o Estado de São Paulo realizou nos três exercícios, é possível identificar que houve aumento no dispêndio de 7.936 reais para 8.851 reais, em contrapartida, declinou de forma contínua na sua posição em relação aos demais Estados, deixando de ocupar a 7ª posição em 2015 e alcançando a 18ª posição em 2019 (Quadro 2). Nos três exercícios observados, SP direcionou acima de 25% das receitas em impostos para a MDE (Quadro 3).

De forma similar, pode ser observado no IDEB Inicial do Estado do Paraná. Em 2015, o Paraná esteve na 3ª posição do IDEB Inicial com um ponto acima da meta (Quadro 4). Na próxima avaliação em 2017, este Estado teve um declínio na sua posição, chegando na 19ª colocação, com seis décimos abaixo da meta (Quadro 5). Em 2019, ocorreu uma retomada na posição do Paraná, atingindo a 2ª colocação com sete décimos acima da meta para o período (Quadro 6). Quando é observado o IDEB Final do Paraná, o Estado está na 4ª posição em 2015, embora esteja com quatro décimos abaixo da meta (Quadro 4). Em 2017, PR atinge a 6ª posição, com cinco décimos abaixo da meta (Quadro 5). Enquanto que em 2019, o Paraná aumenta o seu desempenho, ocupando a 2ª posição com apenas um décimo abaixo na meta (Quadro 6). Na última fase do IDEB, 3º ano do Ensino médio, o Estado do Paraná saiu da 4ª

posição, com sete décimos abaixo da meta em 2015 (Quadro 4), passando para a 5ª posição em 2017 (Quadro 5), mantendo-se abaixo da meta por um ponto, e alcançando a 3ª posição, com seis pontos abaixo da meta em 2019 (Quadro 6).

Como pode ser visto no Quadro 2, no que tange às despesas por aluno, o Estado do Paraná ocupou a 13ª colocação em 2015, passando para a 7ª posição em 2017 e atingindo a 14ª posição em 2019 (Quadros 4, 5 e 6). Entretanto, ao fazer um comparativo da RLI destinada à educação, houve aumento de 40% em 2019 com relação ao ano de 2015 (Quadro 2). No que se refere ao índice constitucional em educação, o PR esteve entre as três primeiras colocações nos períodos analisados dentre os Estados que mais direcionaram recursos públicos para a MDE (Quadro 3).

O Estado do Espírito Santo, como é um dos Estados que teve maior gasto por aluno (Quadro 2) e por direcionar acima do limite mínimo de receita de impostos para a educação (Quadro 3) no período analisado, verifica-se que o IDEB Inicial evoluiu de 5,5 em 2015 para 5,9 em 2017 e se mantendo em 2019 ficando com dois décimos acima da meta. O IDEB Final, o ES alcançou melhora no índice de 4,0 em 2015, para 4,4 em 2017 e alcançando 4,8 em 2019, embora tenha ficado com quatro décimos abaixo da meta neste ano. Quanto ao 3º ano do Ensino Médio, o Espírito Santo teve evolução neste índice, pois obteve 3,7 em 2015, 4,1 em 2017 e chegou a 4,6 em 2019, apesar de estar abaixo das metas em todos os períodos analisados (Quadros 4, 5 e 6).

Como pode ser observado no Quadro 6 e, o comparado aos Quadros 4 e 5, o IDEB Inicial do Estado do Rio de Janeiro esteve em 5,1 em 2015, 4,8 em 2017 e chegou a 5,4 em 2019. O IDEB Final, o RJ obteve 3,7 em 2015, manteve o mesmo índice em 2017 e alcançou 3,9 em 2019. Na última fase do IDEB, o Rio de Janeiro obteve o índice de 3,6 em 2015, caiu para 3,3 em 2017 e aumentou para 3,5 em 2019. Em todas as fases do IDEB no período analisado, o Rio de Janeiro esteve abaixo das metas, não obstante ter uma das mais altas despesas por aluno nesses três anos e estar próximo ao limite mínimo de receita de impostos a ser voltada para a MDE.

De forma similar ao RJ, o Estado do Mato Grosso do Sul teve um dos maiores gastos por aluno nos anos analisados (Quadro 2), foi o Estado que mais direcionou receita líquida de impostos para a educação (Quadro 3) e ainda assim o desempenho do índice da educação básica não acompanhou o aumento de recursos despendidos. O IDEB Inicial esteve em 5,4 em 2015 e atingiu 5,5 em 2019, dois décimos abaixo da meta. No IDEB Final, o MS obteve 4,1 em 2015 e alcançou 4,6 em 2019, houve uma

pequena evolução do índice, mas manteve-se abaixo da meta. O mesmo pode ser verificado na última fase, em que o MS conseguiu evoluir de 3,5 em 2015 para 4,1 em 2019, embora tenha Estado abaixo da meta nesses períodos (Quadro 4, 5 e 6).

O Estado de Goiás está acima da média e da mediana, em relação às despesas por aluno, nos anos de 2015 e 2017, ocupando o 12º lugar no *ranking* (Quadro 2). Enquanto que, no ano de 2019, Goiás reduziu a sua despesa por aluno para 8.977 reais por ano, preenchendo a 15ª posição. Ao analisar o seu desempenho no IDEB, é possível verificar que Goiás se manteve acima da meta no IDEB Inicial e Final, alcançando as primeiras colocações e, na fase do 3º ano do Ensino Médio, GO esteve abaixo da meta nos três períodos assim como os demais Estados, entretanto, atingiu a 2ª posição em 2015 e a 1ª posição em 2017 e 2019 (Quadros 4, 5 e 6).

Como pode ser analisado no Quadro 2, o Estado de Sergipe foi aquele que despendeu menor despesa per capita dentre os demais Estados nos três anos, embora tenha destinado acima do limite mínimo de receita de impostos para a educação. Em 2015, Sergipe ocupou uma das últimas colocações no IDEB Inicial com 4,3 pontos, obteve melhora no desempenho em 2017, atingindo a 4ª colocação, com um ponto acima da meta, porém, teve uma queda drástica em 2019, ocupando a última colocação com 1,1 ponto abaixo da meta. Em 2015, SE estava em última posição no IDEB Final, com 1,8 ponto abaixo da meta, elevou o seu desempenho ocupando a 3ª posição, mas em 2019 declinou para a última posição, com 1,6 ponto abaixo da meta. Em relação ao 3º ano do EM, o Estado de Sergipe obteve evolução nesta fase, saindo de 2,6 em 2015, para 3,1 em 2017 e 3,3 em 2019, apesar de estar abaixo da meta nos três períodos (Quadros 4, 5 e 6).

Seguindo com a análise dos índices considerados para mensurar a qualidade do ensino, foi considerada também nesta pesquisa o Índice Geral de Cursos (IGC) como indicador de qualidade do ensino superior nas universidades estaduais, pois é um indicador que contempla a qualidade de ensino de todos os cursos de graduação, mestrado e doutorado da mesma instituição de ensino e que também considera o CPC e o ENADE para o seu cálculo (Quadro 7).

Quadro 7 – Índice Geral de Cursos – IGC

IGC						
R a n k i n g	UF	2015	UF	2017	UF	2019
1º	SC	3,42	SC	3,54	RS	3,21
2º	RS	3,24	PR	3,34	SC	3,19
3º	PR	3,24	RS	3,19	PR	3,08
4º	DF	2,93	BA	3,06	MG	2,81
5º	MG	2,92	PB	2,91	BA	2,79
6º	BA	2,82	AM	2,85	PE	2,76
7º	SP	2,81	PE	2,80	PB	2,76
8º	PB	2,75	MS	2,79	SP	2,72
9º	PE	2,68	SP	2,74	DF	2,71
10º	MS	2,61	RJ	2,73	AM	2,68
11º	RJ	2,60	RN	2,67	RN	2,67
12º	AM	2,57	MT	2,60	RJ	2,64
13º	RN	2,56	MG	2,55	PI	2,60
14º	CE	2,52	CE	2,52	MT	2,56
15º	MT	2,52	PI	2,50	MS	2,52
16º	PI	2,43	GO	2,50	TO	2,52
17º	GO	2,28	RR	2,48	CE	2,46
18º	AP	2,28	MA	2,33	GO	2,45
19º	MA	2,28	AL	2,28	AL	2,44
20º	AL	2,22	TO	2,12	RR	2,39
21º	RR	2,08	AP	2,00	MA	1,95
22º	ES	1,90	ES	1,74	AP	1,94
23º	TO	1,45			ES	1,74

Fonte: A autora, 2023.
MEC/INEP, 2015 a 2019.

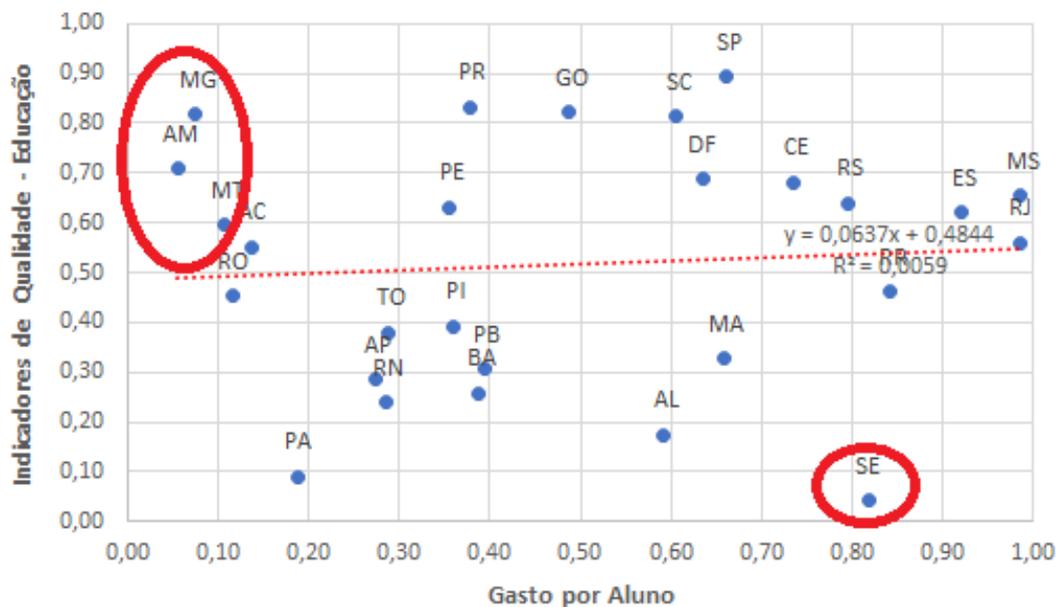
No Quadro 7, os Estados do Acre, Rondônia e Sergipe não apresentaram o IGC, pois não possuem universidades/faculdades estaduais. Apesar do Estado do Pará possuir universidade estadual, não ocorreu a divulgação do IGC nos anos de 2015, 2017 e 2019. E em 2017, o Distrito Federal não divulgou o IGC.

Portanto, considerando as informações supracitadas, bem como o *ranking* apresentado no Quadro 7, pode ser observado que os Estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná possuíram os maiores IGCs nos três anos analisados.

Enquanto que os Estados de Tocantins, Espírito Santo e Amapá são os que apresentaram os piores índices nos anos analisados.

A partir dessas informações, foi traçado um comparativo entre o gasto público por aluno de cada Estado com os índices de Qualidade da Educação nas escolas e universidades estaduais (IDEB e IGC), a fim de verificar a relação entre esses indicadores nos anos de 2015, 2017 e 2019, conforme as figuras abaixo.

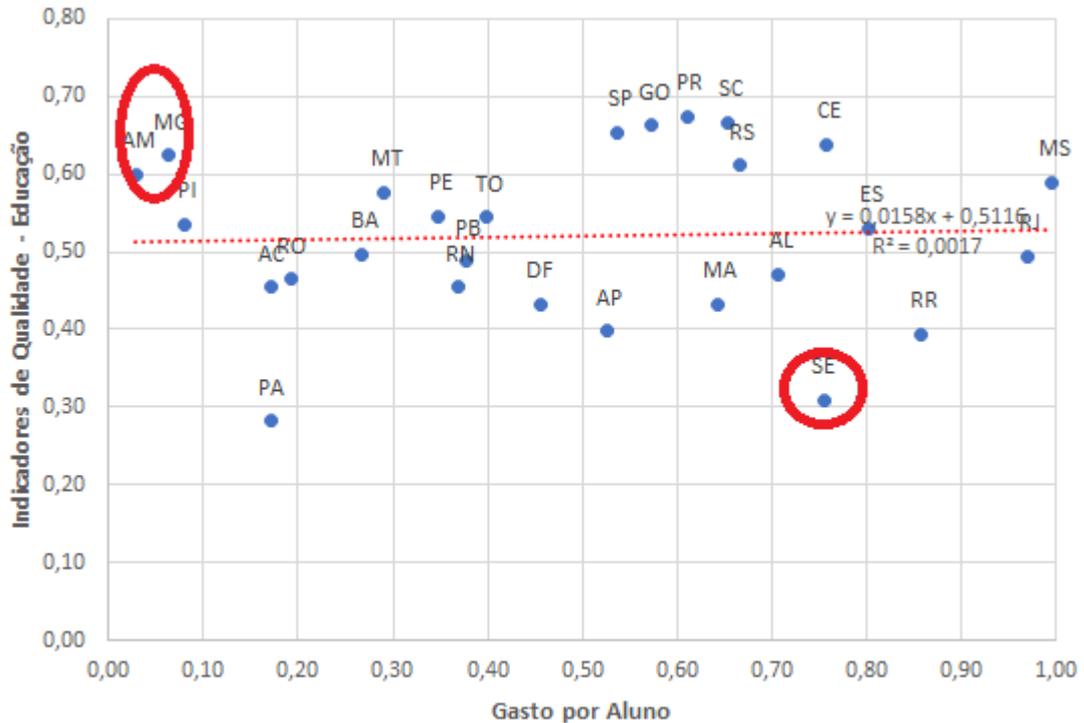
Figura 2 – Gasto por Aluno x Indicadores de Qualidade na Educação (2015)



Fonte: A autora, 2023.
MEC/INEP, 2015 a 2019.
Secretaria de Estado de Fazenda. RREO - Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE, 2015 a 2019.

No ano de 2015, embora a correlação entre as variáveis de gasto por aluno e indicadores de qualidade de em educação seja desprezível ($R^2 = 0,0059$), é possível inferir que na Figura 2 os Estados de Minas Gerais, Amazonas e Mato Grosso tiveram o menor gasto por aluno e obtiveram os maiores indicadores em educação, o que nos leva a entender que esses três Estados foram mais eficientes com os seus gastos em educação. Enquanto que o Estado de Sergipe teve um gasto elevado por aluno com o seu indicador de qualidade da educação mais baixo, sendo, portanto, o Estado mais ineficiente no ano de 2015.

Figura 3 – Gasto por Aluno x Indicadores de Qualidade na Educação (2017)



Fonte: A autora, 2023.

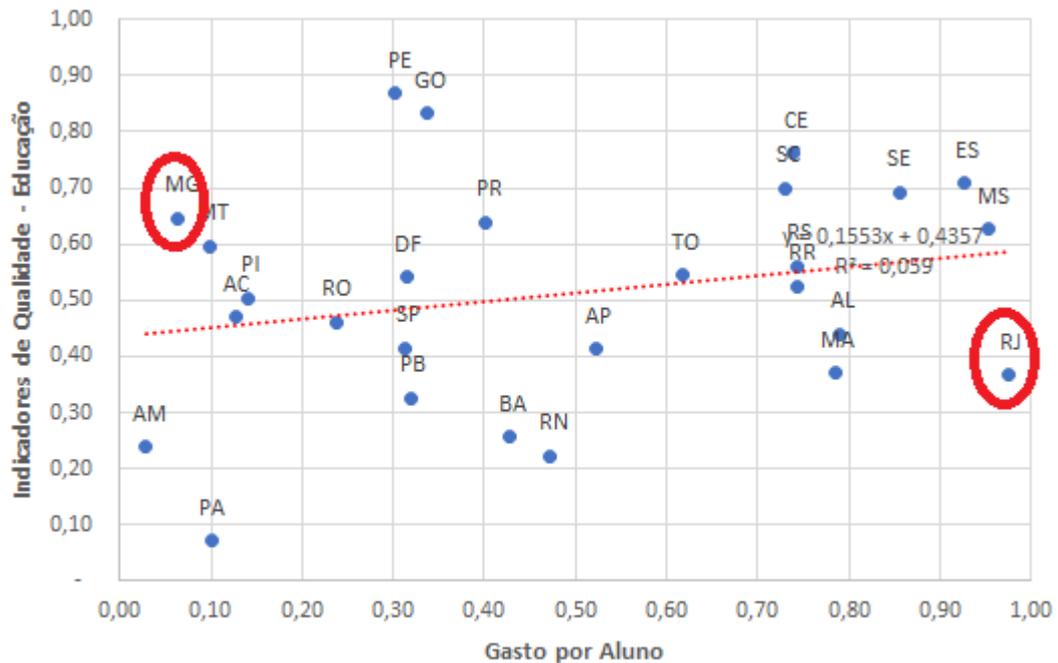
MEC/INEP, 2015 a 2019.

Secretaria de Estado de Fazenda. RREO - Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE, 2015 a 2019.

Analisando a Figura 3, é possível verificar que os Estados do Amazonas e Minas Gerais permaneceram na posição de gastos mais eficientes em educação, pois dispenderam menor recursos por aluno e alcançaram os maiores indicadores de qualidade da educação em 2017. O Estado de Sergipe se manteve como o Estado menos eficiente, uma vez que obteve o gasto por aluno elevado, ao mesmo tempo que o indicador de qualidade em educação foi baixo.

Ao comparar a Figura 2 com a Figura 3, é possível identificar que os Estados elevaram os seus indicadores de qualidade na educação em 2019 em relação ao ano de 2015.

Figura 4 – Gasto por Aluno x Indicadores de Qualidade na Educação (2019)



Fonte: A autora, 2023.

MEC/INEP, 2015 a 2019.

Secretaria de Estado de Fazenda. RREO – Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE, 2015 a 2019.

No Figura 4, os Estados de Minas Gerais e Mato Grosso permanecem em posição favorável em relação aos demais Estados, visto que executam menores gastos por aluno e atingem os indicadores de qualidade na educação elevado em 2019. Neste ano, o Estado do Rio de Janeiro é o que realiza o maior gasto por aluno e atinge os indicadores de qualidade na educação baixo, sendo, portanto, o Estado menos eficiente.

Ao analisar a posição do Estado do Rio de Janeiro as Figuras 2 e 3, verifica-se que este Estado apresentou também gastos elevados em educação nos anos de 2015 e 2017, respectivamente, entretanto, os indicadores de qualidade dos gastos em educação estavam em níveis mais elevados do que em relação ao apresentado na Figura 4. O Estado do Rio de Janeiro, portanto, teve um declínio na qualidade do ensino, apesar dos níveis elevados de gastos em educação.

Após essas análises realizadas, podemos notar no *ranking* do IQGP (Quadro 8) que a posição dos Estados mais eficientes se confirma nos três exercícios, o

mesmo é verificado no Estado menos eficiente nos anos de 2015 e 2017. Contudo, no ano de 2019, o Estado do Rio de Janeiro aparece no Figura 3 como sendo o menos eficiente, enquanto, que no Quadro 8, o Estado menos eficiente é Sergipe. No entanto, é possível confirmar no Quadro 8 o declínio da qualidade do ensino no Estado do Rio de Janeiro.

Em 2015, os Estados que apresentaram, de acordo com o IQGP, a qualidade alta nos gastos públicos foram Amazonas, Minas Gerais e Mato Grosso, pois o índice encontrado está acima da média do período somado ao desvio padrão, em outras palavras, estes Estados obtiveram mais benefícios na educação do que os custos despendidos por cada aluno. Neste mesmo exercício, treze Estados obtiveram o IQGP abaixo de 1, o que significa que eles desempenharam os gastos em educação com baixa qualidade, pois os recursos que foram gastos em educação não geraram um retorno positivo na educação.

Ao analisar o ano de 2017, o Estado de Mato Grosso cai a posição para 6º lugar com o IQGP abaixo da média do ano somado ao desvio padrão, refletindo uma qualidade média de gastos públicos em educação. Neste ano, onze Estados apresentaram o IQGP abaixo de 1. O Estado do Rio Grande do Norte, Paraíba, Bahia e Pará melhoraram o índice, atingindo o IQGP entre a média e o desvio padrão.

No ano de 2019, Rio Grande do Norte, Bahia e Tocantins tiveram um desempenho ruim, uma vez que o IQGP desses Estados saiu da qualidade média dos gastos públicos para uma baixa qualidade dos gastos em educação, pois os seus índices ficaram abaixo de 1.

Em todos os três anos analisados, o Estado do Sergipe ficou em última colocação, com o pior IQGP.

Quadro 8 – Índice de Qualidade dos Gastos Públicos – IQGP

IQGP						
R a n k i n g	UF	2015	UF	2017	UF	2019
1º	AM	12,64	AM	21,25	AM	13,02
2º	MG	10,85	MG	9,98	MG	10,82
3º	MT	5,51	PI	6,69	MT	6,38
4º	AC	4,04	AC	2,65	AC	4,58
5º	RO	3,89	RO	2,42	PI	3,95
6º	PR	2,20	MT	1,98	DF	2,43
7º	PE	1,78	BA	1,86	GO	2,41
8º	GO	1,69	PA	1,65	RO	2,13
9º	SP	1,35	PE	1,57	PE	1,91
10º	SC	1,34	TO	1,37	PR	1,87
11º	TO	1,31	PB	1,29	SP	1,20
12º	PI	1,09	RN	1,24	PA	1,13
13º	DF	1,08	SP	1,22	SC	1,11
14º	AP	1,04	GO	1,16	PB	1,09
15º	CE	0,93	PR	1,10	CE	1,05
16º	RN	0,84	SC	1,02	TO	0,93
17º	RS	0,80	DF	0,95	RR	0,93
18º	PB	0,78	RS	0,92	RS	0,77
19º	ES	0,68	CE	0,84	BA	0,76
20º	BA	0,67	AP	0,76	ES	0,70
21º	MS	0,66	MA	0,67	MS	0,65
22º	RJ	0,57	AL	0,67	AL	0,65
23º	RR	0,55	ES	0,66	AP	0,64
24º	MA	0,50	MS	0,59	RN	0,59
25º	PA	0,48	RJ	0,51	MA	0,49
26º	AL	0,30	RR	0,46	RJ	0,45
27º	SE	0,05	SE	0,41	SE	0,11
1	MÉDIA	2,13	MÉDIA	2,44	MÉDIA	2,32
2	DESV. PAD.	3,05	DESV. PAD.	4,28	DESV. PAD.	3,12
(1+2)	IQGP	5,18	IQGP	6,72	IQGP	5,44

Legenda

	ALTO	IQGP > média da amostra + 1 desvio padrão
	MÉDIO	IQGP >1 até a média da amostra + 1 desvio padrão
	BAIXO	IQGP < 1

Fonte: A autora, 2023.

MEC/INEP, 2015 a 2019.

Secretaria de Estado de Fazenda. RREO - Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE

3.2 Análise Qualitativa

Com o propósito de analisar de forma qualitativa os gastos públicos realizados para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, sob a perspectiva do cumprimento do índice constitucional em educação, esta sessão trata de realizar uma análise documental, a fim de verificar o posicionamento dos órgãos de controle, mediante os preceitos legais, constitucionais e de gestão nos exercícios de 2017 a 2019.

Embora esta pesquisa tenha considerado todos os Estados da Federação para a análise quantitativa no que concerne à qualidade do gasto em educação, esta sessão limitou-se em verificar as contas do Estado do Rio de Janeiro, uma vez que se trata de um Estado de relevância econômica para o país e por estar entre os Estados que obtiveram os piores desempenhos na avaliação da qualidade do gasto público na educação no período analisado.

Sendo assim, para a análise do controle externo do Tribunal de Contas do Estado e, interno da Controladoria Geral do Estado foram verificadas as Contas de Governo e as Prestações de Contas Anuais de Gestão da Secretaria de Estado de Educação, respectivamente. Além disso, quanto à análise do controle social, foi pesquisado no sítio eletrônico da Secretaria de Educação², entretanto, não foram encontradas as atas das reuniões do Conselho de Acompanhamento Social do FUNDEB, a fim de averiguar como foram realizadas de forma mais detalhada as distribuições dos recursos deste fundo dos exercícios em questão.

No que diz respeito a este último controle, foi obtida o percentual de distribuição de recursos do FUNDEB no Relatório e Parecer do Conselho Estadual do FUNDEB, segundo demonstrado no Quadro 9, sendo uma das fontes de recursos de financiamento da educação nos Estados e Distrito Federal.

2

<https://sites.google.com/educa.rj.gov.br/portaldatransparencia/in%C3%ADcio/participa%C3%A7%C3%A3o-social/%C3%B3rg%C3%A3os-colegiados-2>
<https://www.conselhoseducacao.rj.gov.br/fundebPublicacoes.asp>

Quadro 9 – Execução da Despesa com Remuneração de Pessoal com Recursos do FUNDEB.

Ano	Receita Realizada	Despesas pagas no exercício	% de utilização
2007	1.034.318.111,25	978.523.996,91	94,61%
2008	1.508.371.885,04	1.298.547.237,74	86,09%
2009	1.923.418.055,58	1.624.849.328,99	84,48%
2010	2.218.878.534,57	1.933.057.993,35	87,12%
2011	2.440.759.704,47	2.171.529.810,90	88,97%
2012	2.485.639.722,63	2.493.607.583,16	100,32%
2013	2.603.362.438,28	2.586.183.675,66	99,34%
2014	2.605.798.894,28	2.574.674.729,49	98,81%
2015	2.615.380.165,12	2.319.407.011,38	88,68%
2016	2.528.445.988,48	2.418.572.492,30	95,65%
2017	2.598.970.860,00	2.373.954.166,50	91,34%
2018	2.732.684.361,68	2.612.461.569,53	95,60%
2019	2.727.535.442,57	2.578.783.072,38	94,55%

Fonte: Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro
FUNDEB – Relatório e Parecer do Conselho Estadual, 2019.

Observa-se a utilização de quase a totalidade dos recursos do FUNDEB para pagamento de pessoal, principalmente, nos anos analisados de 2017 a 2019, o que está em consonância com a legislação que vigorava para estes exercícios. Segundo a Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007, que regulamenta o FUNDEB, os Estados e Distrito Federal deverão destinar os recursos deste Fundo para o ensino fundamental e médio no mínimo de 60% para a remuneração de profissionais do magistério em efetivo exercício e no máximo, 40% em demais ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública.

3.2.1 Análise das Contas de Governo e das Prestação de Contas Anual de Gestão da Secretaria de Estado de Educação – 2017

Conforme relatório e voto do plenário da Corte de Contas, segundo Processo nº 113.304-9/18 do TCE-RJ, foi emitido parecer prévio contrário à aprovação das contas do Governador em face da evidenciação de 5 irregularidades, dentre as quais o descumprimento, pelo Governo do Estado do RJ, do limite mínimo constitucional de 25% de receita de impostos e transferências na aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (TCE-RJ, 2018).

Apesar do TCE-RJ ter emitido parecer recomendando que os Deputados Estaduais rejeitassem as Contas do Governador do exercício de 2017, a Comissão do Orçamento da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ emitiu parecer favorável, aceitando à justificativa do governo da grave crise financeira vivenciada pelo Estado desde 2016 (MÔNICA SANCHES, 2018).

No que tange a análise do Controle Interno, o Relatório de Auditoria nº 68/2018, no subitem 4.1, informa que o valor total da meta financeira nos programas de governo, a saber: Educação Inclusiva, Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino, Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado, Excelência na Qualidade do Processo de Ensino- Aprendizagem e Padrão de Qualidade na Infraestrutura Física da Rede, constantes no Plano Plurianual (PPA) em que a Secretaria de Educação é responsável, não foi atingida. A Secretaria de Educação destaca algumas causas por este insucesso, como: a grave crise econômica e financeira do Estado e o desinteresse do mercado em contratar com o Estado.

Com relação à gestão orçamentária apontada no subitem 5.2, a SEEDUC realizou uma receita de R\$ 2.752.767.330,81, 6,39% abaixo do que a receita prevista de R\$ 2.940.833.900,00 no início do exercício, conforme o Quadro 10. E a aplicação desses recursos não contabilizam para o índice mínimo de 25% da educação.

Quadro 10 – Execução Orçamentária da Receita da SEEDUC de 2017 – R\$

FONTE DE RECURSO	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	RECEITA REALIZADA
105 - Salário Educação	0,00	0,00	0,00
212 - Transferências Voluntárias	141.058,00	141.058,00	12.262,79
215 - Transferências do Fundo de Manut e Desenv da Educ Bás e de Valoriz Profis da Educ - FUNDEB	2.846.844.682,00	2.846.844.682,00	2.630.057.279,13
218 - Transferências Intraorçamentários	0,00	0,00	33.540,58
224 - Transferências Legais Recebidas da União	93.848.160,00	93.848.160,00	122.664.248,31
TOTAIS	2.940.833.900,00	2.940.833.900,00	2.752.767.330,81

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2017.

Prestação de Contas Anual de Gestão – Relatório de Auditoria nº 68

O montante da receita prevista e arrecadada apontada por este Relatório de Auditoria não está contabilizando a receita arrecadada do Tesouro do Estado e que foi destinada também à SEEDUC. De acordo com a Lei Orçamentária Anual de 2017, o total de receita prevista para esta Secretaria foi de R\$ 4.727.272.440,00. Este foi o mesmo valor de despesa fixada na dotação inicial, como demonstrada no Quadro 11.

No entanto, do decorrer do exercício de 2017, com a efetiva arrecadação da receita, a dotação atualizada aumentou para R\$ 4.795.499.127,36, devido à apuração de Superávit Financeiro no valor de R\$ 19.559.219,02, e a SEEDUC realizou o empenho da despesa no montante de R\$ 4.054.810.185,25.

Quadro 11 – Quadro Demonstrativo da Execução da Despesa da SEEDUC - 2017

Programa de Trabalho	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Desp Autorizada	Desp Empenhada
1180101212200020467 - Despesas Obrigatórias de caráter Primário	2.000.000,00	156.702,05	14.922,05	14.922,05
1180101212200022010 - Prestação de Serviços entre Órgãos Estaduais/ Aquis Combustíveis e Lubrificantes	251.512,00	389.001,41	0,00	0,00
1180101212200022016 - Manut Ativid Operacionais / Administrativas	7.507.193,00	8.047.563,52	7.250.792,30	7.244.192,30
1180101212200022660 - Pessoal e Encargos Sociais	319.107.285,00	305.922.629,76	269.696.949,76	269.696.949,75
1180101212200028021 - Pagamento de Despesas com Serviços de Utilidade Pública	974.101,00	2.717.528,41	19.961,21	10.311,87
1180101212201522033 - Apoio Suplementar à Educação Básica	41.050.000,00	15.745.479,34	10.724.461,11	10.724.461,11
1180101212201522192 - Apoio aos Serviços Educacionais	115.400.900,00	129.697.743,00	87.891.611,50	87.729.617,15
1180101212201522299 - Fomento de Serviços de Utilidade Pública em Unidades Escolares	122.404.196,00	228.296.213,22	2.971.091,31	438.039,63
1180101212203002696 - Valorização do Desenvolvimento Profissional	2.648.600,00	2.527.816,00	263.491,38	0,00
1180101212203011052 - Ampliação da Educação Integral e Educação em Tempo Integral	927.189,00	5.836.117,80	5.487.955,60	70.357,58
1180101212203012318 - Aprimoramento e Efetividade do Ensino Público	3.959.966,00	24.952.925,63	24.779.554,63	22.793.400,00
1180101212203012691 - Avaliação do Sistema Educacional do ERJ	8.108.797,00	574.833,00	0,00	0,00
1180101212203012693 - Correção do Fluxo Escolar	579.197,00	873.422,74	860.719,74	0,00
1180101236100022030 - Pessoal e Encargos Sociais da Educação Básica - Ensino Fundamental	984.185.497,00	888.716.081,30	877.868.821,34	877.868.821,34
1180101236200022070 - Pessoal e Encargos Sociais da Educação Básica - Ensino Médio	2.527.047.941,00	2.354.456.387,35	2.110.859.237,28	2.110.789.210,71
1180101236200022270 - Apoio à Educação Básica	74.300.000,00	61.806.560,70	0,00	0,00
1180101236201522028 - Suporte à Autonomia Financeira de Unidades Escolares	83.669.215,00	285.678.306,69	280.053.453,69	279.441.419,00
1180101236203012244 - Incentivo à Conclusão do Ensino Médio - Renda Melhor Jovem	5.000,00	5.000,00	0,00	0,00
1180101236203031546 - Ampliação da Rede e Melhoria da Infraestrutura	15.192.123,00	3.278.959,99	0,00	0,00
1180101236203031676 - Reequipamento de Unidades Escolares	1.359.558,00	1.470.883,48	1.361.774,48	0,00
1180101236203032179 - Aperfeiçoamento e Manutenção da Infraestrutura Tecnológica	22.011.101,00	3.266.978,43	222.627,22	111.477,52
1180101236203033989 - REFORMA DA REDE ESTADUAL DE ENSINO	100.000,00	100.000,00	0,00	0,00
1180101236203033990 - REFORMA DO CIEP 228 - DARCY VARGAS	100.000,00	100.000,00	0,00	0,00
1180101236203033991 - REFORMA DO CIEP BRIZOLÃO 218 MINISTRO HERMES LIMA	100.000,00	100.000,00	0,00	0,00
1180101236203033992 - REFORMA DA ESCOLA ESTADUAL PROF. NORMA TOOP URUGUAY	100.000,00	100.000,00	0,00	0,00
1180101236701502313 - Educação para Públicos Especiais	358.394,00	25.407,00	0,00	0,00
1180101236701502339 - Educação para Pessoas com Deficiência	8.508.127,00	8.464.777,80	7.254.635,49	7.156.889,49
1180101239203012312 - Realização de Atividades Extracurriculares	5.000,00	30.097.404,00	30.097.050,00	30.097.050,00
2180101224301522229 - Oferta de Transporte Escolar	103.444.117,00	101.197.374,54	98.831.158,45	98.827.778,83
2180101230601522421 - Oferta de Nutrição Escolar	281.869.433,00	329.897.030,20	269.616.516,53	251.795.286,92
SUBTOTAL	4.727.272.440,00	4.795.499.127,36	4.086.126.785,07	4.054.810.185,25
Descentralização de Créditos Concedidos	0,00	(286.361.319,28)	0,00	0,00
Descentralização de Créditos Recebidos	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	4.727.272.440,00	4.509.137.806,08	4.086.126.785,07	4.054.810.185,25

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2017.

Prestação de Contas Anual de Gestão – Relatório de Auditoria nº 68

Considerando o valor total empenhado no montante de R\$ 4.054.810.185,25, o valor de R\$ 3.288.354.981,60 foi destinado a pagamento de Pessoal e Encargos Sociais como observado no Quadro 12.

Quadro 12 – Despesa com Pessoal e Encargos Sociais da SEEDUC

PROGRAMA DE TRABALHO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESA AUTORIZADA	DESPESA EMPENHADA
1180101212200022660 - Pessoal e Encargos Sociais	319.107.285,00	305.922.629,76	269.696.949,76	269.696.949,75
2030 - Pessoal e Encargos Sociais da Educação Básica - Ensino Fundamental	984.185.497,00	888.716.081,30	877.868.821,34	877.868.821,34
2070 - Pessoal e Encargos Sociais da Educação Básica - Ensino Médio	2.527.047.941,00	2.354.456.387,35	2.110.859.237,28	2.110.789.210,71
TOTAL	3.829.340.723,00	3.549.695.098,41	3.258.425.008,38	3.288.354.981,60

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2017.

Prestação de Contas Anual de Gestão – Relatório de Auditoria nº 68

Além disso, segundo análise apontada pela Auditoria Geral do Estado, no mês de dezembro deste ano houve um aumento expressivo da liquidação da despesa em

relação aos meses de janeiro a novembro, fora liquidado 23,10% sobre o total de despesa liquidada no exercício, conforme o Quadro 13.

Quadro 13 – Demonstrativo Mensal de Despesas Liquidadas da SEEDUC

MÊS	TOTAL DE DESPESAS LIQUIDADAS NO MÊS	% sobre o total
Janeiro	241.437.037,89	5,95
Fevereiro	245.214.277,98	6,05
Março	299.922.576,05	7,40
Abril	287.481.324,25	7,09
Maio	281.539.231,50	6,94
Junho	288.165.718,72	7,11
Julho	289.974.733,66	7,15
Agosto	278.861.420,62	6,88
Setembro	288.074.402,08	7,10
Outubro	303.749.993,73	7,49
Novembro	313.640.383,17	7,74
Dezembro	936.739.085,80	23,10
TOTAL NO EXERCÍCIO	4.054.810.195,25	100,00

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2017.

Prestação de Contas Anual de Gestão – Relatório de Auditoria nº 68

Outro apontamento realizado pela AGE foi da análise da despesa realizada, em que houve um volume acentuado de despesa no subelemento 98 (Regime em Desembolso Descentralizado – Órgãos Estaduais), que se referem a transferência de recursos para as Coordenadorias Regionais, como demonstrado no Quadro 14.

Quadro 14 – Despesas Liquidadas da SEEDUC no Subelemento 98

Ano do Empenho (NE)	CNPJ	FAVORECIDO	NL	DATA DE EMISSÃO	HISTÓRICO	N.O.	SUBELEMENTO	Despesa Liquidada
2017NE26613	CG0000545	C.R.R.M. IV	2017NL24047	21/12/2017	Cota Extra 2017 - Infraestrutura/SUPAD.	339039	98	11.820.000,00
2017NE26774	CG0000545	C.R.R.M. IV	2017NL24195	28/12/2017	Projeto Educação Ambiental/2017.	339039	98	2.625.000,00
2017NE26804	CG0000545	C.R.R.M. IV	2017NL24223	28/12/2017	Projeto Reforço Escolar Matemática/2017.	339039	98	5.568.200,00
2017NE26827	CG0000545	C.R.R.M. IV	2017NL24231	28/12/2017	Projeto Reforço Escolar Língua Portuguesa/2017.	339039	98	5.568.200,00
2017NE26855	CG0000545	C.R.R.M. IV	2017NL24243	28/12/2017	Programa de Leitura Escolar /2017.	339039	98	6.304.000,00
2017NE26857	CG0000545	C.R.R.M. IV	2017NL24249	28/12/2017	Projeto Seminário de Diversidade Étnico Racial e LGBT/2017.	339039	98	5.949.400,00

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2017.

Prestação de Contas Anual de Gestão – Relatório de Auditoria nº 68

Portanto, concluiu a AGE em seu relatório que, mesmo que tivessem sido efetuados os respectivos pagamentos dentro do exercício, o que não ocorreu, os benefícios dos serviços e/ou bens adquiridos pelas unidades em prol da educação, ainda não teriam sido efetivados dentro deste ano, uma vez que ocorreu um volume

expressivo de liquidação da despesa no último mês. E finaliza este item do relatório com a recomendação de planejar a execução das despesas para que ocorra da forma mais bem distribuída possível ao longo dos meses do exercício.

Dessa forma, isso demonstra que a execução da despesa em um volume considerável de recursos no último mês do ano de 2017 tem grande probabilidade em prejudicar o êxito das ações previstas para a educação do Estado como um todo e não contribuir para o alcance do mínimo de 25% de receita de impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

3.2.2 Análise das Contas de Governo e das Prestação de Contas Anual de Gestão da Secretaria de Estado de Educação – 2018

Com a apreciação das Contas do Governador do Estado do RJ pelo TCE-RJ, de acordo o Processo nº 101949-1/2019, foi concedido parecer prévio contrário à sua aprovação em razão de 14 irregularidades e 31 impropriedades apontadas que gerou consequentes determinações, recomendações e comunicações ao Governador. Dentre as impropriedades indicadas e em consonância ao escopo desta pesquisa, o TCE-RJ informa que o ERJ aplicou 24,82% de suas receitas de impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, descumprindo o limite mínimo e 25% estabelecido pelo Art. 212 da CF/1988.

Não obstante o TCE-RJ tenha rejeitado as contas do Governador, a ALERJ aprovou as Contas de 2018, justificando a crise financeira ainda vivenciada pelo Estado (PEDRO FIGUEIREDO, 2019).

No que diz respeito ao Controle Interno, conforme o Relatório de Auditoria nº 33/2019 elaborado pela AGE-RJ, no item 15 do Modelo 3 da Deliberação TCE-RJ nº 278/2017, que trata de Monitoramento da Implementação exarada pelo TCE-RJ e pela Unidade Central de Controle Interno, a Secretaria de Estado de Educação não apresenta o atendimento de nenhuma recomendação da Auditoria Geral do Estado, referente ao PCA de 2017, segundo o Quadro 15.

Quadro 15 – Recomendações do Relatório de Apreciação e Achados da SEEDUC para o exercício de 2017.

Nº Item	Título	Recomendação	Gravidade	Status
268.1	Gestão Orçamentária	Planejar a execução das despesas para que ocorra da forma mais bem distribuída possível, ao longo dos meses do exercício.	Média	Não Implementada
275.1	Gestão Contábil-Patrimonial	Regularizar os valores de restos a pagar dos exercícios anteriores, prestigiando-se a ordem cronológica.	Baixa	Não Implementada
275.2	Gestão Contábil-Patrimonial	Finalizar a conciliação da conta contábil “Créditos por Danos ao Patrimônio” o quanto antes.	Baixa	Não Implementada
281.1	Gestão da Descentralização	Alertar aos executores sobre a necessidade de cumprir o prazo legal, para a remessa das prestações de contas à concedente.	Baixa	Não Implementada
287.1	Gestão Patrimonial	Contabilizar a depreciação dos bens, conforme orientação da Portaria CGE nº 179/2017.	Baixa	Não Implementada
287.2	Gestão Patrimonial	Buscar inteiração com o setor de contabilidade, a fim de que o sistema de controle de bens móveis, que está em fase de desenvolvimento, seja contabilizado como bem intangível.	Baixa	Não Implementada
287.3	Gestão Patrimonial	Observar as determinações contidas no Decreto nº 46.048, de 25 de julho de 2017.	Baixa	Não Implementada
294.1	Demonstrações Contábeis e Relatórios Financeiros	Divulgar as demonstrações contábeis e financeiras do Órgão no site da Instituição, consoante o estabelecido pelo Conselho Federal de Contabilidade.	Baixa	Não Implementada

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2018.

Prestação de Contas Anual de Gestão – Relatório de Auditoria nº 33

No que compete ao objetivo desta pesquisa, dentre os subitens no Quadro 15 apontados pela AGE-RJ que acarretaram um parecer com ressalva, no item 268.1, que trata da Gestão Orçamentária, a Controladoria apontou para a recomendação concedida no Relatório de Prestação de Contas Anual de 2017, quanto ao planejamento da execução das despesas de forma mais bem distribuída possível ao longo do exercício. No entanto, foi possível notar que não houve a sua implementação na execução orçamentária em 2018.

Embora, na opinião da AGE-RJ, a gestão da SEEDUC, considerando todos os aspectos relevantes, reflete para o exercício de 2018, o regular desempenho consolidado de suas atividades adotadas no âmbito do Governo do Estado do Rio de Janeiro, a ausência da apresentação no Relatório Anual de Auditoria de implementação e seus respectivos graus de implementação, conforme

recomendações da AGE-RJ, ensejou por um parecer do Relatório de Auditoria com ressalva.

3.2.3 Análise das Contas de Governo e das Prestação de Contas Anual de Gestão da Secretaria de Estado de Educação – 2019

O TCE-RJ ao apreciar a Conta de 2019 do Governador emitiu parecer prévio contrário à aprovação das Contas do Governo do Chefe do Poder Executivo, como consta no Processo TCE nº 101730-3/2020, face as 11 irregularidades apontadas, dentre elas, no que compete à área de educação, são: o não cumprimento da Lei Federal nº 12.858/13, relativa à destinação para as áreas de educação e saúde dos royalties do pré-sal, na proporção de 25% para a saúde e 75% para a educação; o Governo aplicou apenas 24,43%³ de suas receitas de impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, quando o mínimo legal é de 25%; e a não inclusão na base de cálculo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB das parcelas referentes ao adicional de ICMS.

Apesar do parecer contrário às Contas do Governo pela Corte de Contas, a Comissão de Orçamento da Assembleia Legislativa aprovou as Contas do Governo do Estado referente ao exercício de 2019, alegando que se trata de uma exceção, uma vez que o Estado do Rio de Janeiro está retomando o equilíbrio das Contas face à crise econômica e o Estado de calamidade que vivenciados (BUANNA ROSA, 2020).

De acordo com o Relatório de Auditoria nº 20200041, a Controladoria Geral do Estado apresentada a Prestação de Contas Anual de Gestão – PCA da Secretaria de

³ Apesar do Relatório Resumido de Execução Orçamentária emitido pela Secretaria de Fazenda do ERJ contabilizar o índice de 2019 em 25,49%, o TCE-RJ, no Processo TCE nº 101730-3/2020, não considerou o empenho da despesa de R\$448.063.416,00, uma vez que o mero registro orçamentário de empenho e liquidação entre órgãos da mesma estrutura administrativa, desacompanhada da transferência financeira (pagamento), não garante que tais recursos efetivamente cheguem ao verdadeiro destinatário das ações de educação, o cidadão fluminense. A Nota Técnica apresentada pelo ERJ consta que, no exercício de 2020 (até 15 de maio), somente havia sido pago o valor de R\$ 11.485.078, referente a restos a pagar empenhados no ano de 2019. A importância equivale ao ínfimo percentual de 2,56% do montante de R\$448.063.416 não havia sido pago no ano de 2019, portanto, não foi considerado pelo TCE-RJ para a contabilização do índice de 2019.

Estado de Educação – SEEDUC, a qual foi selecionada por meio da Portaria SGE nº 10, de 04 de dezembro de 2019, para constituir e encaminhar a PCA ao Tribunal de Contas do Estado – TCE-RJ para fins de instrução e julgamento, conforme dispõe artigo 4º da Deliberação do TCE-RJ nº 278/2017.

No que diz respeito ao propósito desta pesquisa, serão apontados aqui as observações da PCA relativa à execução orçamentária da SEEDUC. Portanto, neste sentido, no item 4.2 que trata da “Avaliação do Cumprimento dos Objetivos Estabelecidos no PPA e na LOA”, a AGE recomendou que a Secretaria tenha maior rigor na aplicação das técnicas de elaboração do seu planejamento com efetivo acompanhamento na execução, uma vez que um orçamento mal elaborado acarreta resultados que podem impactar na execução da atividade fim da Secretaria.

Dentre as análises efetuadas pela AGE, são apontadas metas de alguns Programas do Plano Plurianual, bem como o quanto foi efetivamente realizada esta despesa. No Quadro 16, dos oito Programas demonstrados, somente os Programas “Excelência na Qualidade do Processo de Ensino – Aprendizagem” e “Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física da Rede” que obtiveram a execução da despesa acima da meta do PPA.

Quadro 16 – Ações Realizadas do PPA da SEEDUC no Exercício de 2019

PROGRAMA	Despesa PPA (Meta)	Dotação Atual LoA	Desp. Liquidada	% LOA/PPA	% Desp. Liquidada/Meta
0150 – Educação Inclusiva	60.600.000,00	27.890.439,32	15.478.462,23	46,02%	25,54%
0152 -Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino	959.675.843,00	1.021.727.630,43	754.269.245,18	106,47%	78,60%
0300 – Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado	3.800.000,00	32.286.994,55	486.992,89	849,66%	12,82%
0301 – Excelência na Qualidade do Processo de Ensino – Aprendizagem	95.034.624,00	242.811.387,34	123.389.437,67	255,50%	129,84%
0303 – Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física da Rede	224.946.471,00	459.726.454,32	407.280.712,38	204,37%	181,06%
0086 – Desenvolvimento e Operacionalização do Novo Degase	32.000.000,00	37.057.769,57	29.657.905,88	115,81%	92,68%
0087 – Qualidade no Atendimento Socioeducativo -Escola de Gestão Paulo Freire	100.000,00	84.230,60	81.440,60	84,23%	81,44%
0088 –Desenvolvimento Integral do Adolescente em Conflito com a Lei	1.600.000,00	56.909,00	-	3,56%	0,00%
TOTAL	1.377.756.938,00	1.821.641.815,13	1.330.644.196,83	132,22%	96,58%

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2019.

Prestação de Contas Anual de Gestão – Relatório de Auditoria nº 20200041

No citado Relatório, o controle interno destaca algumas impropriedades verificadas no relatório respondido pela SEEDUC em questionário elaborado pela

AGE no que pese ao sistema de controle interno dessa Secretaria. Logo, foi verificado que há necessidade de aprimoramento dos componentes de controle interno: ambiente de controle; informação e comunicação; atividades de monitoramento da SEEDUC.

Ademais esta PCA de 2019 traz as recomendações desta AGE nos dois exercícios anteriores. No que se refere ao tema desta pesquisa, a Controladoria informa que a recomendação apontada na PCA de 2017 da SEEDUC, quanto Gestão Orçamentária, foi implementada.

Diante da análise apresentada pelos Relatórios de Contas de Governo e de Prestação de Contas Anual, há um direcionamento para a melhoria das contas públicas quanto ao cumprimento do mínimo constitucional exigido pela Constituição Federal, no que compete ao Tribunal de Contas do Estado, e o aprimoramento de medidas de gestão a serem implementadas, no que se refere ao controle interno.

No entanto, não se incluem exigências ao Poder Executivo quanto à eficiência, eficácia, efetividade da política pública em educação. Pois o apontamento do Tribunal de Contas para o cumprimento do mínimo constitucional se atém ao gasto dos recursos públicos em educação para atender à exigência constitucional. E a Controladoria Geral do Estado ao identificar um volume excessivo de despesas liquidadas da SEEDUC no último mês do exercício, a orienta para o planejamento de execução das suas despesas ao longo do exercício, evitando que a Secretaria não consiga cumprir o mínimo de 25% das despesas para a MDE e não tenha um alto volume de Restos a Pagar para o próximo exercício.

Não foi identificado nos relatórios analisados, portanto, o interesse dos órgãos de controle em exigir que a Secretaria execute a sua política pública direcionada não apenas a cumprimentos constitucionais e legais, mas também na eficiência, eficácia e efetividade dos gastos públicos no alcance da qualidade da política em educação para a população fluminense.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como forma de proporcionar mecanismos que possam permitir o alcance de um dos direitos sociais essenciais à população, como a educação, a Constituição de 1988 estabelece em seu Art. 212 que a União deverá aplicar no mínimo 18% e, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo 25% de receitas líquida de impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino anualmente. A consequência ao não cumprimento deste dispositivo acarreta sanções pesadas aos representantes do Poder Executivo e são um dos alvos de fiscalização dos Tribunais de Contas.

Ademais, a própria Constituição no Art. 206 institui princípios sobre os quais o ensino deve ser ministrado, apontando a garantia ao padrão de qualidade. Existem ainda outros instrumentos legais, como a LDB (1996), que normatizam padrões mínimos de qualidade no ensino, e o PNE que determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024.

Mesmo com essas obrigatoriedades de repasse de recursos financeiros para o financiamento da educação pública anualmente, além de princípios e garantias em instituir padrões mínimos de qualidade no ensino e metas e diretrizes estabelecidas, a educação pública no país encontra-se aquém de todos os esforços normativos.

Consoante dados da OCDE (2018), o Brasil ocupa a 53ª posição dentre 65 países avaliados no PISA. Os estudantes brasileiros que foram avaliados alcançaram uma pontuação abaixo da média nas disciplinas de Matemática, Leitura e Ciências e somente 2% dos estudantes obtiveram o nível mais alto de proficiência em apenas um domínio. Esta média é de 16% dos estudantes em países desenvolvidos que fazem parte da OCDE. A taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos de idade ou mais no Brasil foi de 6,6%, o que representa 11 milhões de analfabetos (PNAD Contínua, 2019) e a proporção de pessoas que finalizaram a educação básica obrigatória, quer dizer, concluíram, no mínimo, o ensino médio é de 48,8% em 2019, ou seja, 51,2% de pessoas de 25 anos ou mais não completaram o 3º ano do Ensino Médio (IBGE, 2019).

Se por um lado existem recursos públicos que são obrigatoriamente destinados por lei para financiar à educação e normas que instituem princípios, garantias e diretrizes para o alcance da qualidade do ensino, do outro lado, existe a carência da

população brasileira por este direito, como apontado pelos dados. Entre esses dois polos, estão as políticas públicas, que são os instrumentos para a concretização dos direitos que estão codificados nas leis (DIAS E MATOS, 2019).

De acordo com o levantamento realizado e demonstrado no Quadro 3, praticamente todos os Estados e Distrito Federal destinaram pelo menos o mínimo de receitas líquida de impostos nos três anos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Então, por que a educação pública no Brasil, do ponto de vista dos entes federativos, não alcançou patamares desejados como observado nos Quadros 4, 5 e 6?

Uma vez detectada a necessidade de implementação de uma política pública e estabelecido o seu objetivo, Dias e Matos (2019) afirmam que existem três etapas macro que são estritamente necessárias para a sua implementação: o diagnóstico, o planejamento e avaliação permanente. E Ceneviva e Farah (2012) acrescentam que a avaliação de políticas, programas e planos governamentais não são o destino final, mas sim uma ferramenta importante para melhorar a eficiência dos gastos públicos, o gerenciamento da qualidade e do controle social da eficiência e eficácia das ações governamentais.

Segundo Mattos (2017), os gastos públicos são um conjunto de ações realizadas pelo Estado com a utilização de recursos que tem como finalidade ampliar o bem-estar social, desde que atendidos os requisitos legais. Para isso, é necessário que, segundo Musgrave e Musgrave (1980), o Estado aplique seus recursos de forma eficiente, racionalizando os gastos e otimizando os recursos.

Portanto, a qualidade dos gastos públicos é essencial para que os recursos públicos possam permitir o desempenho da política e a concretização do seu objetivo final.

Diante do problema reconhecido, o objetivo principal desta pesquisa foi analisar a associação entre a qualidade dos gastos públicos em educação e o cumprimento normativo do índice constitucional em educação dos Estados e do Distrito Federal nos anos de 2015, 2017 e 2019. Não foram considerados os anos de 2020 e 2021, por serem anos em que ocorreram a pandemia do COVID-19 e poderiam distorcer a análise, tendo em vista que muitas escolas do Brasil não tiveram aulas presenciais neste período.

Em seguida, foram verificadas a análise das Prestações de Contas da Secretaria de Estado de Educação pela Controladoria Geral do Estado do Rio de

Janeiro, relativo à execução das suas políticas públicas, e a apreciação das Contas de Governo pelo Tribunal de Contas, bem como o julgamento das Contas pela Assembleia Legislativa do referido Estado, face ao cumprimento do índice constitucional em educação nos exercícios de 2017, 2018 e 2019.

No que compete ao controle social, não foram encontradas, por meio dos sítios eletrônicos, as atas de reunião do Conselho Estadual do FUNDEB nos anos de 2017 a 2019 para a análise detalhada da gestão deste recurso importante para a educação pública.

Como afirmado nos objetivos específicos, foi realizado o levantamento do índice constitucional da educação dos entes estaduais no período de análise e foi possível observar que apenas um Estado a cada ano não conseguiu cumprir o mínimo de 25% de receita líquida de impostos. Portanto, baseando-se somente nesta informação, os Estados estariam direcionando os recursos mínimos necessários estabelecidos pela Constituição para atender às necessidades da população em educação.

Como a realidade financeira e social das regiões do país são divergentes, tendo em vista a arrecadação financeira e a população de cada Estado, foi realizado o cálculo da despesa por aluno através do recurso destinado à educação em relação ao número de matrículas nas escolas e universidades estaduais. Esse levantamento permitiu visualizar um panorama divergente do que foi encontrado no índice constitucional. Nem todo Estado que atingiu o maior percentual de receita líquida de impostos para a educação, destinou mais recurso para cada aluno, pois depende também da quantidade de alunos matriculados.

O outro ponto importante dos objetivos específicos da pesquisa a ser entendido foi o conceito de qualidade dos gastos públicos na ótica da educação e, como consequência desta definição, compreender nas referências o que é considerada uma educação de qualidade, tendo em vista ser este o objetivo a ser alcançado pela política pública e pelos instrumentos normativos.

No entanto, não há um consenso quanto ao conceito de qualidade dos gastos públicos, nem tão pouco para a qualidade da educação. Ambos possuem conceitos polissêmicos. Para isso foram levantadas algumas referências sobre o tema.

Em face do exposto, chegou-se ao conceito de governança pública, que é o conceito mais recente de gestão pública. Através dele foi possível compreender os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade na administração pública. Segundo

Matias-Pereira (2010), a governança é a capacidade de coordenação do Estado entre as diferentes políticas e os diferentes interesses, com os objetivos de integrá-los a fim de garantir a coerência e consistência das políticas governamentais. Além disso é necessário que a gestão pública utilize de mecanismos disponíveis como a eficiência, a eficácia e a efetividade para a implementações de ações, a fim de obter a melhoria da qualidade de vida da população.

Outro objetivo específico estabelecido para esta pesquisa é o conceito de qualidade da educação, sendo este a consequência da qualidade dos gastos públicos nesta área. Segundo a UNESCO e OCDE, a qualidade na educação é definida com o paradigma insumo-processo-resultados, ou seja, é uma relação dos recursos materiais e humanos investidos, seja no âmbito da instituição escolar, de sala de aula, nos processos de ensino e aprendizagem, seja nos currículos e nas expectativas com relação à aprendizagem dos alunos. No entanto, ressalta que o nível de desempenho alcançado pelos estudantes não é suficiente, se não forem consideradas variáveis que gravitam em torno do fenômeno educativo (DOURADO, OLIVEIRA E SANTOS, 2007). Portanto, para a análise quantitativa da qualidade da educação nesta pesquisa, foram considerados o IDEB e o IGC, que são índices de qualidade da educação utilizados na educação básica e dos cursos de ensino superior, respectivamente.

Na análise quantitativa da presente pesquisa, foi possível observar que os Estados que alcançaram maior despesa por alunos nos anos de 2015, 2017 e 2019 foram Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro (Quadro 2), apesar disso, não atingiram as primeiras colocações no IDEB e IGC nestes exercícios (Quadros 5, 6 e 7). Enquanto isso, os Estados que despenderam menos recursos por aluno foram Minas Gerais, Amazonas e Sergipe (Quadro 2).

Quanto a análise do IDEB, os Estados apresentaram melhores desempenhos foram São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Santa Catarina e Pernambuco em 2015 (Quadro 4); Ceará, Goiás, Rio Grande do Sul e Espírito Santo em 2017 (Quadro 5); Goiás, São Paulo, Espírito Santo e Paraná em 2019 (Quadro 6). O Estado de Goiás se manteve nas primeiras colocações nos anos analisados. Ao examinar o IGC, os Estados que se mantêm na primeira colocação são Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná (Quadro 7).

No entanto, atendendo a um dos objetivos específicos, é possível observar que, nas Figuras 2, 3 e 4, há uma correlação desprezível do gasto por aluno com os indicadores de qualidade na educação nos três períodos da pesquisa, sugerem que a

qualidade dos gastos em educação não depende necessariamente da quantidade de recursos empregados. Ademais, por meio do IQGP foi possível identificar quais os Estados que foram comparativamente mais eficientes e mais ineficientes nos gastos públicos. Os Estados considerados mais eficientes foram os que despenderam de menos recursos por aluno e alcançaram melhores indicadores de qualidade na educação; e os Estados considerados mais ineficientes, foram aqueles que, comparativamente aos demais, despenderem mais recursos públicos para a educação e obtiveram piores indicadores de qualidade no ensino.

Portanto, no ano de 2015, os Estados de Minas Gerais, Amazonas e Mato Grosso foram mais eficientes com os gastos públicos e o Estado de Sergipe, menos eficiente, uma vez que obteve um gasto mais alto por aluno e alcançou um índice de qualidade da educação baixo (Figura 2). Em 2017, os Estados de Minas Gerais permaneceram como os mais eficientes comparados aos demais e Sergipe manteve a sua posição de menos eficiente no gasto público em educação (Figura 3). No exercício de 2019, os Estados mais eficientes no gasto por aluno foram Minas Gerais e Mato Grosso, enquanto que o Rio de Janeiro foi o Estado que, comparativamente, teve um alto gasto por aluno e um baixo retorno no índice de qualidade da educação, portanto, menos eficiente em relação aos demais (Figura 4).

O presente estudo não encontrou, portanto, associação entre a qualidade dos gastos públicos com o cumprimento dos índices constitucionais, uma vez que praticamente todos os Estados cumpriram o mínimo constitucional em educação nos anos analisados. E os Estados que não cumpriram, como Acre (2015), Rio de Janeiro (2017) e Roraima (2019), não foram os Estados que obtiveram piores desempenhos em qualidade dos gastos públicos pelo IQGP neste período.

Portanto, corroborando ao resultado encontrado nesta pesquisa é possível concluir que o aumento dos gastos direcionados à educação não necessariamente significa o aumento da sua qualidade. Hanushek (2003) afirmou que a ampla experiência evidenciada nos Estados Unidos e no resto do mundo sugerem que ao fornecer recursos adicionais às escolas é uma maneira ineficaz de melhorar a qualidade.

Ainda estudos realizados por Silva et. al (2013) em diversas capitais brasileiras quanto à eficiência dos gastos públicos no ensino fundamental concluiu que a eficiência não apresentou relação com a qualidade do ensino fundamental das capitais pesquisadas. As capitais com maiores Índices de Desenvolvimento da Educação

Básica (IDEB) não foram as mais eficientes, enquanto que as capitais mais eficientes não apresentaram um bom desempenho no IDEB.

Apesar das referências acima citadas partirem de pressupostos divergentes, em ambas não foram encontradas associação direta entre o volume de recursos alocado na educação e a qualidade dos gastos públicos, resultando em uma política educacional de qualidade. Porque, independente dos recursos alocados na MDE, sejam eles adicionais, sejam eles mínimos, a qualidade da educação é consequência na forma como esses recursos são melhores empregados. A qualidade dos gastos públicos deve ser mensurada através dos indicadores de resultados alcançados com esse dispêndio e não com o volume de recursos destinados à política pública, segundo afirma a Comissão Europeia (2012).

Na presente pesquisa, não possível obter uma associação da qualidade dos gastos públicos e o cumprimento do índice constitucional da educação. Sendo assim, é possível depreender que a qualidade dos gastos públicos não depende diretamente do volume de recursos que são direcionados nesta área, mas, a forma como esses recursos são alocados, visando a qualidade da educação.

Além disso, acrescenta Pires e Motta (2015) que, na análise dos estudos premiados por dois consagrados concursos de monografias mantidos pelo governo federal brasileiro, a qualidade do gasto é um problema recorrente nos governos de todos os níveis da federação nas suas diversas áreas de atuação e que soluções devem ser buscadas principalmente no campo da técnica e da gestão, com maiores possibilidades de sucesso com abordagens teórico-quantitativas, que permitam a mensuração de meios, resultados e impactos.

Sendo assim, é possível inferir por meio dos dados e dos conceitos apresentados que, como as políticas públicas são o meio para a concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país, como afirma Dias e Matos (2019), para o sucesso de uma política pública é necessária uma avaliação e o monitoramento permanente na sua execução. Isso não é só importante para medir o seu avanço, mas também para facilitar a adoção de correções necessárias ao longo do processo de implementação da política. Somente o repasse do recurso financeiro não é suficiente para o sucesso da política, mas a sua gestão, onde estão incluídos a qualidade dos gastos direcionados a ela, o monitoramento e a avaliação da política pública para que possa ser alcançado o seu objetivo final. E não simplesmente um mero cumprimento

normativo. Há que se ter foco no objetivo final da política em si, com o alcance do bem-estar social e não um cumprimento de normas para evitar sanções.

Ademais, nota-se a relevância do controle externo executado pelo Tribunal de Contas, quanto à observância aos cumprimentos constitucionais e legais da administração pública, concernentes aos planos e programas de governo, bem como a aferição do atendimento das despesas vinculadas, como o gasto mínimo em educação, por exemplo, como é possível observar com a apreciação das Contas de Governo.

Adicionado a isso, o acompanhamento do Controle Interno por meio das Prestações de Contas Anual dos órgãos e entidades da administração pública é de suma importância, haja visto que alguns de seus propósitos compete não só de examinar e comprovar a legalidade e legitimidade dos fatos e atos administrativos da execução das políticas, como também de orientar e auxiliar os gestores públicos na implantação e aperfeiçoamento dos procedimentos e na busca pela melhoria de seu desempenho acerca da entrega das políticas públicas à sociedade.

Dessa forma, a partir deste estudo, é possível identificar que, apesar do Tribunal de Contas e a Controladoria Geral do Estado apresentarem os seus apontamentos quanto as melhorias nas contas ao cumprimento do índice constitucional da educação, no caso do controle externo, e o aprimoramento em medidas a serem implementadas, no tocante ao controle interno, no exemplo selecionado do Estado do Rio de Janeiro, é possível observar que não são apresentadas exigências ao Poder Executivo para o aprimoramento de indicadores de uma educação de qualidade, bem como o acompanhamento de uma melhoria contínua deste indicador, haja vista o ingresso regular de recursos financeiros exigido por lei para a aplicação em políticas públicas em educação.

Portanto, a presente pesquisa sugere que além da exigência ao cumprimento constitucional do mínimo de receitas de impostos a serem direcionadas para a MDE, é necessário que se estabeleça também o alcance contínuo de qualidade na educação como contrapartida dos investimentos realizados nesta área. Embora não tenha sido identificada a exigência dos órgãos de controle e do Poder Executivo no alcance da qualidade dos gastos públicos para a MDE e, conseqüentemente, a conquista das metas para um ensino de qualidade, é essencial que as políticas públicas em educação tenham metas voltadas para a melhoria contínua ao padrão de

qualidade, como estabelecido pela Lei nº 13.005/2014 (PNE) e em atendimento ao art. 206º da CF/1988.

Foi possível observar que os órgãos de controle fiscalizam as contas do governo, requerendo o repasse dos recursos financeiros determinados pela lei maior, entretanto, não há a exigência fiscal ao representante do Poder Executivo da contrapartida do avanço na qualidade da educação, para o qual os recursos desta política pública se destinam. Portanto, os resultados obtidos apontam para o fato dos gestores responsáveis pela educação pública estão muito atentos ao volume de recursos direcionados à educação, ao cumprimento constitucional, mas não se observa a mesma dedicação quanto à eficiência, eficácia e efetividade desta política pública.

REFERÊNCIAS

- ADRIANO, P.; ROSA, F, S.; FLACH, L. Desempenho dos gastos públicos no ensino fundamental nas capitais brasileiras. *In: CONGRESSO DE CONTABILIDADE*, 6., 2015, Santa Catarina. **Anais** [...]. Santa Catarina: UFSC, 2015. p. 1-16. Disponível em:
<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/163138/Priscilla%20Adriano.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 27 out. 2021.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, v. 1, n. 1, p. 126-133, jul. 2013. Anual. Disponível em:
<https://revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/64/113>. Acesso em: 02 nov. 2021.
- BALEEIRO, A. **Uma Introdução a Ciência das Finanças**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978. 523 p.
- BANCO MUNDIAL. **Retomando o Caminho para a Inclusão, o Crescimento e a Sustentabilidade: Brasil - diagnóstico sistemático de país**. Brasil: Grupo Banco Mundial, 2016. 42 p. Disponível em:
<https://documents1.worldbank.org/curated/pt/686871468197371171/pdf/101431-REVISED-PORTUGUESE-v2-SCD-Sumario-Executivo.pdf>. Acesso em: 4 set. 2021.
- BONETI, L. W. **Políticas Públicas por Dentro**. 4ª ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. – 112 p.
- BORGES, R. N.; BONTEMPO, P. C.; WANDER, A. E.; NAJBERG, E. Qualidade do gasto público em educação e saúde: uma análise microrregional em goiás. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, [s.l.], v. 2, n. 2, p. 30, 28 out. 2014. Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).
<http://dx.doi.org/10.3895/rbpd.v2n2.3074>. Disponível em:
<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/3074>. Acesso em: 3 maio 2021.
- BOWEN, G. A. Document Analysis as a Qualitative Research Method. **Qualitative Research Journal**, North Carolina, USA, v. 9, n. 2, p. 27-40, jan. 2009. Disponível em: <https://biotap.utk.edu/wp-content/uploads/2019/02/document-analysis.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2022.
- BRASIL. Casa Civil. **Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex post**. Brasília, 2018. 332 p. Disponível em:
https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf. Acesso em: 2 nov. 2021.
- BRASIL. [Constituição (1998)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em:
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 7 ago. 2021
- BRASIL. Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5o, da Constituição, e as Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 dez. 2006. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D6003.htm. Acesso em: 9 ago. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 maio de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 9 ago. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em: 9 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 23 de dez 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394compilado.htm. Acesso em: 9 ago. 2021

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n o 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 de junho de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 9 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 9 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento-Referência da Conferência Nacional de Educação**. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Brasília, DF: dez, 2008. 78 p. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/docref.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Agenda Nacional de Gestão Pública**. Brasília: SAE/PR, 2009. p. 28. Disponível em: <http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2015/3/26/agenda-nacional-de-gesto-pblica>. Acesso em: 30 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a próxima década**. Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: SASE/MEC/PR, 2014. p. 31. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 11 mar. 2022.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8. ed. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019. 472 p. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484. Acesso em: 19 out. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas Da União. **Referencial Básico de Governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. ed. Brasília, DF, 2014. 80 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 7 maio 2022.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração de Empresas**, v. 46, n. 4, p. 993-1016, 2012. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/8323/avaliacao--informacao-e-responsabilizacao-no-setor-publico>. Acesso em: 01 nov. 2021.

COSTA, G. P. C. L. da; GARTNER, I. R. O Efeito da Função Orçamentária Alocativa na Redução da Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise dos gastos em educação e saúde no período de 1995 a 2012. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 264-293, abr. 2017. Disponível em: [https://www.scielo.br/j/rap/a/LcpcpRv37NwrgtYSVcRV9VD/?format=pdf&lang=pt#:~:t=Seguindo%20linha%20similar%20de%20interven%C3%A7%C3%A3o,\(iii\)%20a%20fun%C3%A7%C3%A3o%20estabilizadora](https://www.scielo.br/j/rap/a/LcpcpRv37NwrgtYSVcRV9VD/?format=pdf&lang=pt#:~:t=Seguindo%20linha%20similar%20de%20interven%C3%A7%C3%A3o,(iii)%20a%20fun%C3%A7%C3%A3o%20estabilizadora). Acesso em: 27 out. 2021.

DA SILVA, J. L. M.; ALMEIDA, J. C. L. Eficiência no Gasto Público com Educação: uma análise dos municípios do Rio Grande do Norte. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s.l.], n. 39, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/ppp/article/view/320>. Acesso em: 06 out. 2021.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. - 1. ed. - São Paulo: Atlas, 2019. 525 p.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de; SANTOS, C. de A. (org.). **A Qualidade da Educação: conceitos e definições**. Brasília: Inep/Mec, 2007. L69 p. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/382282422/A-Qualidade-Da-Educacao-Conceitos-e-Definicoes>. Acesso em: 11 set. 2021.

FIGUEIREDO, P. Alerj aprova contas de 2018 do Governo do RJ: trinta e quatro deputados votaram a favor do exercício financeiro do ano passado, e 30 votaram contra. Veja como cada parlamentar votou. **G1 Rio**. Rio de Janeiro, p. 1-2. 12 nov. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/11/12/alerj-aprova-contas-do-governo-do-estado-do-rio.ghtml>. Acesso em: 6 nov. 2022.

GALVARRO, M. P. S. Q. S.; BRAGA, M. J.; FONTES, R. M. O. Federalismo Fiscal e as disparidades no Estado de Minas Gerais. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 32, 2008, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: Anpad, 2008. p.1-16. Disponível em: https://silo.tips/queue/federalismo-fiscal-e-as-disparidades-no-estado-de-minas-gerais?&queue_id=-1&v=1684619155&u=MjgwNDoxNGQ6MmE4Mzo5ODA3OjY5YWY6YWQ4MDpiNzYwOmU5MDc=. Acesso em: 20 fev. 2021.

HANUSHEK, E. A. The Failure of Input-based Schooling Policies. **National Bureau Of Economic Research**, Cambridge, Ma, p. 1-53, jul. 2002. Disponível em:

https://www.nber.org/system/files/working_papers/w9040/w9040.pdf. Acesso em: 4 fev. 2023.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. **Educação 2019**.

Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf. Acesso em: 04 dez. 2021.

INEP. **Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2019**:

resumo técnico. Brasília, DF, 2021. 85 p. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resultados_indice_desenvolvimento_educacao_basica_2019_resumo_tecnico.pdf.

Acesso em: 2 nov. 2021.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2019**. Brasília: Inep, 2020.

Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>.

Acesso em: 03 fev. 2022.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005. Disponível em:

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222/227>. Acesso em: 02 nov. 2021

JANNUZZI, P. M.; PATARRA, N. L. **Manual para capacitação em indicadores**

sociais nas políticas públicas e em direitos humanos. São Paulo: Oficina

Editorial, 2006. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/175846602/Manual-Para-Capacitacao-em-Indicadores-Sociais-em-Politicas-Publicas>. Acesso em: 02 nov. 2021

JORNAL NACIONAL (Programa de Televisão). **Brasil é um dos países que menos investiram em educação na pandemia, diz OCDE**. 2021. Disponível em:

<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/09/16/brasil-e-um-dos-paises-que-menos-investiram-em-educacao-na-pandemia-diz-ocde.ghtml>. Acesso em: 11 mar. 2022.

KAKIHARA, A.A.S.B.S.; DA SILVA, V.S. e POKER JR., J.H. Qualidade do Gasto Público em Educação Fundamental: uma análise de eficiência dos municípios paulistas. **Revista Gest@o.Org**, V. 18, Edição 1, 2020, p. 136-147. Disponível em:

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaoorg/article/view/239920>. Acesso em: 12 ago. 2021.

KAPLAN, R.; NORTON, D. **Kaplan e Norton na Prática**. São Paulo: Campus, 2004.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R. e BITELMAN, M. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas.

Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 19, n. 64, Jan./Jun. 2014.

Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/31528/a-coordenacao-federativa-de-politicas-publicas--uma-analise-das-politicas-brasileiras-nas-ultimas-decadas>. Acesso em: 01 nov. 2021.

MANZOOR, A. **A look at efficiency in public administration**: past and future, SAGE Open, October-December, p. 1-5, 2014. Disponível em:

<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2158244014564936>. Acesso em: 02 nov. 2021.

MATIAS PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 287 p.

MATIAS PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 300 p.

MATIAS PEREIRA, J. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010. 283 p.

MATOS, R. S. **Gastos Públicos e Desenvolvimento**: uma análise do gasto público municipal maranhense na função da educação para os anos de 2007 a 2015. 2017. 138 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, Maranhão, 2017. Disponível em:

<https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/2061/2/RobertoMatos.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2021.

MENEZES-FILHO, N. A. e AMARAL, L.F.L.E. A relação entre gastos educacionais e desempenho escolar. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: ANPEC, 2008. p. 1-20 Disponível em:

<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807201800160-.pdf>. Acesso em: 27 out. 2021.

MONTEIRO, J. Gasto Público em Educação e Desempenho Escolar. **Revista Brasileira de Economia** [online]. 2015, v. 69, n. 4, pp. 467-488. Disponível em: <https://doi.org/10.5935/0034-7140.20150022>. Acesso em: 4 set. 2021.

MOTTA, A. R.; MACIEL, P. J.; PIRES, V. A. **Qualidade do gasto público**: revisitando o conceito em busca de uma abordagem polissêmica articulada. Textos Para Discussão 18. ESAF – Escola de Administração Fazendária. Brasília/DF. 2014. p. 10. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3867>. Acesso em: 11 set. 2021

MURNANE, R. J. e GANIMIAN, A. Improving Educational Outcomes in Developing Countries: Lessons from Rigorous Impact Evaluations. **NBER - National Bureau of Economic Reserash. Working Paper** No. w20284, Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w20284/w20284.pdf. Acesso em: 04 set .2021.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Public Finance in Theory and Practice**. 5th. ed. Internacional Edition 1989. p. 650. Disponível em: https://desmarais-tremblay.com/Resources/Musgrave%20Richard%20A.%20and%20Musgrave%20Peggy%20B.%201989%20%281973%29%20Public%20Finance%20in%20Theory%20and%20Practice_5th%20ed.pdf. Acesso em: 9 set. 2021.

NASCIMENTO, T. Como a norma que desobriga gestores a investir 25% do orçamento em educação afeta as escolas? Proposta desresponsabiliza prefeitos que não executarem o gasto mínimo. No Ceará, todas as cidades cumpriram o objetivo em 2020. Mas mudança gera divergências sobre futuros investimentos em educação. **Diário do Nordeste**. Ceará, p. 1-2. 22 set. 2021. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/educalab/como-a-norma-que-desobriga-gestores-de-investir-25-do-orcamento-em-educacao-afeta-as-escolas-1.3138754>. Acesso em: 11 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA): Resultados do PISA 2018. **Notas Sobre o País**. OCDE, 2018. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2018/pisa_2018_brazil_prt.pdf. Acesso em: 04 dez 2021.

PIETRO, M. S. Z. Di. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PIRES, V.; MOTTA, A. R. Qualidade do gasto público: do pré-conceito polissêmico ao conceito tecnopoliticamente alicerçado – por uma agenda de pesquisa multidisciplinar. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL EM GOVERNO, ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS, 6., 2015, São Paulo. **Anais[...]**. São Paulo: Unesp, 2015. p. 1-22. Disponível em:

https://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/2015-A07-PIRESMOTTA.pdf. Acesso em: 03 jul. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento. Auditoria Geral do Estado. **Relatório de Auditoria nº 68**: prestação de contas anual de gestão. Rio de Janeiro: Auditoria Geral do Estado, 2017. 35 p. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/SEEDUC-ADG.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento. Auditoria Geral do Estado. **Relatório de Auditoria nº 33**: prestação de contas anual de gestão. Rio de Janeiro: Auditoria Geral do Estado, 2018. 26 p. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/age/wp-content/uploads/2019/07/PCA-SEEDUC.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento. Auditoria Geral do Estado. **Relatório de Auditoria nº 20200041**: prestação de contas anual de gestão. Rio de Janeiro: Auditoria Geral do Estado, 2019. 26 p. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/PCA-SEEDUC.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

ROSA, B. **Comissão do Orçamento Aprova Contas do Governo de 2019**. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ. Rio de Janeiro, p. 1-2. 30 nov. 2020. Disponível em: <https://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/49801?AspxAutoDetectCookieSupport=1>. Acesso em: 27 nov. 2022.

SANCHES, M. Alerj aprova contas de 2017 do governo de Luiz Fernando Pezão: em maio, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) enviou à Casa um parecer recomendado que os deputados estaduais rejeitassem as contas. **G1 Rio**. Rio de Janeiro, p. 1-2. 28 jun. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/alerj-aprova-contas-de-2017-do-governo-de-luiz-fernando-pezaio.ghtml>. Acesso em: 06 nov. 2022.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, [s.l.] v. 11, n. 22, p. 35-61, 2013. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/186>. Acesso em: 02 nov. 2021

SANTOS, C. H. M.; SCHETTINI, B. P.; VASCONCELOS, L.; AMBROSIO, E. L. **A Dinâmica dos Gastos com Saúde e Educação Públicas no Brasil (2006-2015)**: Impacto dos Mínimos Constitucionais e Relação com a Arrecadação Tributária. Textos para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília.

Brasília: IPEA, 217. p. 54. Disponível em:
https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7729/1/TD_2289.pdf. Acesso em: 04 Set. 2021.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. 2ª ed. - São Paulo: Ed. Cengage Learning, 2014

SILVA, J. A. **Gestão dos Gastos Públicos**: impacto dos custos invisíveis para as despesas orçamentárias da UNB. 2018. 73 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Gestão Econômica de Finanças Públicas, Departamento de Economia, Universidade de Brasília – UNB, Brasília, 2017. Disponível em:
https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19000/1/2015_JoelderAlvesdaSilva.pdf. Acesso em: 17 Set 2021.

SILVA, M. C. da; SOUZA, F. J. V. de; ARAÚJO, A. O. Análise da Eficiência dos Gastos Públicos com Educação nas Capitais Brasileiras. **ConTexto – Contabilidade em Texto**, Porto Alegre, v. 13, n. 24, p. 7-21, 2013. Disponível em:
<http://seer.ufrgs.br/index.php/ConTexto/article/view/31962/pdf>. Acesso em: 04 fev. 2023.

SOARES, M. M. e MACHADO, J. A. **Federalismo e Políticas Públicas**. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília: Enap, 218. p. 113. Disponível em:
https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo_e_Políticas_Publicas.pdf. Acesso em: 28 ago 2021.

SOUZA, M. C. da M. e; BEZERRA FILHO, J. E. O Efeito do Gasto Público na Qualidade da Educação Fundamental nas Capitais Brasileiras: um estudo baseado no indicador de qualidade educacional responsável (IQER 2006-2013). **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, Bahia, v. 11, n. 3, p. 119-136, ago. 2018. Quadrimestral. Disponível em:
<https://www.revistas.uneb.br/index.php/financ/article/view/5399>. Acesso em: 27 out. 2021.

UNESCO. **UNESCO warns of a lack of progress in basic learning achievements since 2013 in Latin America and the Caribbean**. UNESCO, nov. 2021. Disponível em: <https://en.unesco.org/news/unesco-warns-lack-progress-basic-learning-achievements-2013-latin-america-and-caribbean>. Acesso em: 04 dez. 2021.

UNICEF. **Indicadores da qualidade na educação**. Ação Educativa, Unicef, PNUD, Inep/MEC (coord.). – São Paulo: Ação Educativa, 2004. p. 5 – 10. Disponível em:
http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_indqua.pdf. Acesso em: 05 fev. 2022.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 12ª ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

ZOGHBI, A. C.; MATTOS, E. M.; ROCHA, F. R. R.; ARVATE, P. A. Uma análise da eficiência dos gastos na educação fundamental para os municípios paulistas. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s.l.], n. 36, 2022. Disponível em:
<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/221/202>. Acesso em: 20 fev. 2021.