ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 7 **DECLARAÇÃO DE DESPESAS EM EDUCAÇÃO BÁSICA PELOS ESTADOS BRASILEIROS: CONFLITOS ENTRE O REGISTRO LOCAL E NACIONAL**
Autor(es)	Ursula Dias Peres Lauana Simplicio Pereira Cristiane Branco Capuchinho
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap7

Título do livro	**E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**
Organizadores(as)	Pedro Palotti Elaine Cristina Licio Sandra Gomes Catarina Ianni Segatto André Luis Nogueira da Silva
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350509
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO 7

DECLARAÇÃO DE DESPESAS EM EDUCAÇÃO BÁSICA PELOS ESTADOS BRASILEIROS: CONFLITOS ENTRE O REGISTRO LOCAL E NACIONAL[1]

Ursula Dias Peres[2]
Lauana Simplicio Pereira[3]
Cristiane Branco Capuchinho[4]

1 INTRODUÇÃO

A compreensão dos níveis de desigualdade na oferta educacional tem sido uma questão importante na agenda de pesquisa sobre políticas sociais no Brasil, um país federativo com mais de 5 mil entes com competências comuns e em colaboração para a oferta da educação básica. No arranjo institucional das políticas de educação, de um lado temos os entes subnacionais, que gozam de autonomia política, fiscal e legislativa para decidir sua oferta e alocação de recursos; e de outro, a União, com papel redistributivo e supletivo definido na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o que implica comparação das condições de oferta educacional para cumprir sua função equalizadora.

Esse arranjo possibilitou grande avanço em termos de oferta educacional nos anos 1990 e 2000, a partir da adoção da política de fundos educacionais (Gomes, 2009; Vazquez, 2014), e redução de desigualdades territoriais, principalmente entre entes municipais na educação básica (Tanno, 2017; Cruz *et al.*, 2019), em especial a partir da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Porém, restam importantes desigualdades entre Unidades Federativas (UFs) quando consideramos a oferta de educação básica por etapas e modalidades de ensino. Mais além, um olhar focado nos gastos mostra diferenças significativas nas classificações da despesa em educação entre os estados (Peres *et al.*, 2018).

1. As autoras agradecem a leitura atenta e as contribuições dos colegas Adrian Lavalle, Eduardo Marques, Mariana Giannotti, Renata Bichir, Sandra Gomes e Vera Coelho durante o seminário anual do Centro de Estudos da Metrópole da Universidade de São Paulo (CEM/USP), bem como aquelas realizadas pelos pareceristas deste livro.

2. Pesquisadora no CEM/USP.
3. Pesquisadora no CEM/USP.
4. Pesquisadora no CEM/USP.

Nossa hipótese é a de que, embora a forte regulamentação e a indução da União tenham reduzido desigualdades de acesso educacional, por meio de controle de matrículas da educação básica e do volume de gasto realizado pelos entes, o registro de despesas ora realizado pelos governos subnacionais é insuficiente para conhecer os gastos dos 26 estados e do Distrito Federal com alunos de cada etapa de ensino e, assim, permitir comparações de financiamento que promovam redução de desigualdades nas condições de oferta.

É necessário destacar a relevância dessa comparação, pois, se desejamos garantir a equidade educacional em todo o território, não basta saber o quanto se gasta por aluno, mas, sobretudo, como se gasta. É necessário lembrar que a recente emenda constitucional (EC) que aprovou o novo Fundeb tornou obrigatória a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), o que implica a necessidade de controle de despesas por etapa de ensino. Essa EC incluiu no artigo constitucional nº 163 a obrigação de os entes subnacionais registrarem "informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União" (Brasil, 2020). Em tese, o monitoramento dos dados para o controle do novo Fundeb será feito a partir do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), existente desde 2006.

Para trabalhar os limites dos dados de despesas em educação, o objetivo deste artigo é investigar as convergências e divergências na declaração de gastos estaduais com educação em duas fontes, uma registrada no sistema próprio de cada UF e outra declarada ao órgão federal por meio do Siope, bem como identificar os motivos que explicam essas divergências. Para isso, foram adotadas três estratégias metodológicas: análise documental das regras federais de controle das despesas de educação, levantamento de bases de dados orçamentários de quatorze UFs e quinze entrevistas com atores-chave locais e federais na contabilidade da política educacional.

Uma das principais contribuições deste capítulo é explicitar as diferenças latentes nos dados do Siope e iluminar debates para a construção de padronização e comparação entre gastos de diferentes entes. Ao final desta análise, consideramos que hoje o Siope não permite o controle desejado para alcançar os objetivos do novo Fundeb. Apesar de ter evoluído ao longo do tempo, o sistema nacional apresenta limitações em seu uso, em especial por ser inflexível às variadas formas de registro contábil utilizadas pelos estados. Isso, em parte, pode ser atribuído à ausência de uma arena de pactuação e diálogo entre os diferentes entes. Assim, a construção de uma instância nacional de pactuação é muito relevante, como já apontaram Licio e Pontes (2020b).

Para tratar da complexidade dessa temática, este capítulo está dividido em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. A seção 2 explora o papel de coordenação e indução da União em políticas públicas de educação no federalismo brasileiro. A seção 3 discute fatores de divergência interestadual de despesas em educação. A seção 4 apresenta aspectos metodológicos do estudo. Já a seção 5 traz a análise quantitativa dos dados da pesquisa comparativa entre os estados e trabalha as questões de divergência no gasto entre os estados e entre o regramento federal e o estadual. Na seção 6, realizamos a análise dos dados qualitativos coletados por meio de entrevistas. As considerações finais apresentam tópicos relevantes para novas investigações, além de limites deste estudo.

2 INDUÇÃO E COORDENAÇÃO FEDERATIVA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: PRINCIPAIS REGRAS E INSTRUMENTOS ADOTADOS

O arranjo institucional federativo brasileiro tem como alicerce a autonomia dos entes subnacionais para a formulação e implementação de suas políticas. Após a aprovação da CF/1988, muito se discutiu sobre a viabilidade de o país implementar políticas sociais com vistas à redução de desigualdades com um sistema que combina autonomia dos entes e descentralização de competência e atribuições (Stepan, 1999). Na literatura brasileira, autores como Arretche (2002; 2009; 2012), Abrucio (2005), Gomes (2009) e Vazquez (2014) contestam a adoção da forma de estado – se federalista ou unitário – como mecanismo explicativo central para resultados de políticas e deslocam a análise para a forma como se estabelecem as relações intergovernamentais, isto é, as interações entre o governo central e os governos locais. Os conflitos e fricções entre diferentes níveis de governo acontecem muitas vezes de forma independente da estrutura federativa (Wright e Stenberg, 2018).

Em relação à possível fragmentação e dispersão na implementação de políticas públicas por entes subnacionais em contexto federativo, Arretche (2009; 2012) argumenta que os riscos podem ser reduzidos pelo governo central ao desenvolver arranjos institucionais que permitam o controle e a regulação. A autora demonstra como o Brasil adotou uma série de mecanismos institucionais para promover reformas em diversas áreas de políticas, concentrando na União recursos financeiros, autoridade legislativa e capacidade de coordenação, na tentativa de assegurar resultados minimamente coordenados e menos díspares das políticas públicas no nível local (Arretche, 2009; 2012).

Entre as áreas de políticas com reformas de destaque a partir de 1988 está a educação. Abrucio e Segatto (2014) relembram que, historicamente, a implementação da política educacional esteve a cargo de estados e municípios, em especial a educação básica, sendo marcada por grande diversidade na oferta de matrículas entre entes por todo o país, com pouca coordenação nacional. Mas, a partir dos anos 1990, a União passa a exercer papel de coordenação relevante utilizando

instrumentos de redistribuição de recursos, diretrizes e regulamentação, sistemas de informação e avaliação nacional (Abrucio e Segatto, 2014).

Gomes (2009) classifica em três tipos as regulamentações usadas pela União para coordenar políticas e produzir ordenamento nacional: i) as normas que restringem a liberdade de gasto dos governos subnacionais; ii) as que definem responsabilidades e/ou competências dos entes da Federação com relação à provisão e gestão de políticas públicas; e iii) as que criam incentivos para que governos subnacionais assumam a responsabilidade de prover políticas, especialmente as sociais.

Palotti e Machado (2014) apontam que os instrumentos de incentivo são associados a condicionalidades ou normatizações que sancionam comportamentos desviantes por parte dos níveis de governo menos abrangentes. Na política educacional brasileira, a vinculação e subvinculação de recursos, bem como seus mecanismos de controle e verificação dessa aplicação são exemplos desses instrumentos.

A CF/1988 estabeleceu a vinculação de recursos dos entes dos três níveis federativos a gastos relativos à educação. O art. 212 determina que a União destine, no mínimo, 18% da receita líquida resultante de impostos, enquanto estados e municípios devem investir o percentual de 25% do mesmo grupo de receitas para financiar as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)[5] (Brasil, 1988). O mecanismo, como salienta Gomes (2009), restringe a liberdade do gasto subnacional, obrigando estados e municípios a alocar ao menos um quarto de suas receitas de impostos em área definida como prioritária pela CF/1988, independentemente das preferências dos gestores locais.

A regra assegura fonte contínua de recursos para políticas educacionais. Contudo, para garantir a eficácia do regramento, é preciso determinar critérios de classificação das despesas adequados à aplicação de recursos definida, evitando manobras contábeis (Machado e Palotti, 2015). A normativa federal de 1988 destina a receita para despesas em MDE, sem especificar quais gastos entram no cálculo de seu cumprimento. O conceito só foi consolidado oito anos depois, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Brasil, 1996), que indica gastos considerados devidos (art. 70) e indevidos (art. 71) no cumprimento da vinculação mínima de recursos (Peres, 2007; Pinto, 2002; Pinto e Adrião, 2006). De modo geral, a LDB, como argumentam Abrucio e Segatto (2014), preencheu algumas lacunas da CF/1988 em relação às responsabilidades de cada ente na provisão da política educacional e fez determinações sobre a colaboração entre estados e municípios.

5. O artigo foi alterado pela EC nº 95/2016, que suspendeu por vinte anos a vinculação de impostos no âmbito da União, substituindo a regra pela obrigatoriedade de aplicação mínima do valor executado em 2017. Os gastos da União não são, no entanto, objeto de análise deste artigo.

Ainda em 1996, o governo federal apresentou outro instrumento de indução e coordenação relevante, numa proposta que transformou o financiamento da educação com novas regras para subvinculação de impostos e uso de recursos: a política de fundos, materializada no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). O Fundef redistribui os recursos de impostos de cada governo estadual e seus municípios em função do número de matrículas no ensino fundamental e constitui um novo mecanismo de coordenação que, por um lado, restringe a liberdade de gasto dos entes subnacionais e, por outro, introduz o estímulo à ampliação da oferta do fundamental ao redistribuir recursos em função das matrículas (Gomes, 2009; Vazquez, 2014).

Com essa política, houve um processo acelerado de descentralização do ensino fundamental para os municípios que recebiam recursos para tanto. Além disso, houve ganhos na correção de desigualdades de financiamento entre municípios de um mesmo estado, já que o valor por aluno vinculado ao fundo passou a depender da matrícula existente e não da capacidade contributiva de cada esfera de governo (Gomes, 2009; Vazquez, 2014).

Findados os dez anos previstos como prazo do Fundef e reconhecidos os seus ganhos e limitações, o governo federal aprovou o Fundeb – com funcionamento análogo e estendido para toda a educação básica. O novo mecanismo ampliou o potencial redistributivo do fundo com a complementação da União, obrigada a alocar 10% do total do Fundeb em verbas federais para suprir fundos estaduais mais pobres e equalizar um piso de investimento por matrícula. Com isso, o Fundeb mostrou-se uma política de regulação federal redistributiva, na perspectiva de Arretche (2010), permitindo ganhos de equidade para municípios (Tanno, 2017; Cruz *et al.*, 2019) e estados (Peres, Capuchinho e Tibúrcio, 2021).

Muito embora o controle do cumprimento do mínimo constitucional e da aplicação dos recursos do Fundeb seja de competência do Poder Legislativo, mais especificamente do tribunal de contas (TC) de cada ente, no contexto da discussão da lei do Fundeb, em 2006, o Ministério da Educação (MEC) criou um sistema eletrônico nacional para coleta, processamento e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação declaradas por estados, Distrito Federal e municípios (Brasil, 2006; 2008). Os poderes executivos de cada ente subnacional são responsáveis pelo preenchimento bimestral do Siope. A partir dos dados informados, esse sistema calcula automaticamente o percentual mínimo obrigatório de aplicação em MDE. Dessa maneira, o Siope estabeleceu a mesma régua no cômputo das despesas de todos os entes federados, podendo ser entendido como um instrumento de indução da padronização contábil do registro das despesas em educação nos diferentes governos subnacionais.

Licio e Pontes (2020a) destacam que, após as reformas dos anos 1990, o papel coordenador da União foi reforçado com a aprovação de planos nacionais de educação, em 2001 e 2014, implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); bem como planos de metas e de ações articuladas formulados pelo MEC. Contudo, a despeito desses avanços de coordenação federativa na política educacional, os autores citados consideram que a autonomia de estados e municípios na política de educação ainda é maior do que na saúde e na assistência social, que possuem sistemas únicos, uma vez que cada sistema de ensino tem o poder de definir suas regras de funcionamento, circunscritos nas diretrizes gerais dadas pela LDB. Para eles, o arranjo institucional e financeiro que foi construído a partir dos anos 1990, explorando os mecanismos de coordenação citados até aqui, foi insuficiente para equalizar oportunidades educacionais e garantir um padrão mínimo de qualidade da educação em todo o território nacional, argumento que também adotamos neste estudo (Licio e Pontes, 2020a).

Os mesmos autores levantam como possível explicação para tal insuficiência a escassa articulação de ações dos três níveis de governo na educação básica. Além disso, é importante destacar que todos os mecanismos coordenadores apresentados foram discutidos no âmbito do Poder Legislativo federal ou no MEC, sem priorizar a pactuação federativa entre os diferentes níveis de governo, em instâncias formais de negociação (Licio e Pontes, 2020a). Constatação similar é feita por Abrucio e Segatto (2014), para quem é preciso criar arenas intergovernamentais para a construção de consensos federativos que discutam a coordenação do planejamento e da gestão da política educacional.

Essa dificuldade de organizar de modo sistêmico as ações dos diferentes entes federados, característica marcante da trajetória da política educacional brasileira, pode ser um fator explicativo para, ainda hoje, observarmos importantes variações na oferta de educação pelos entes subnacionais. Como se verá na seção a seguir, restam lacunas no arranjo institucional da política educacional que, na ausência de construção de um acordo sistêmico, acabam por suscitar fricções entre a regulação federal e a autonomia estadual. Os estados, como entes autônomos, podem adotar estratégias que não contribuem para o nivelamento da oferta de educação. Como parte das regras federais de controle de MDE são ainda pendentes de pactuação entre entes, o posicionamento divergente entre estados pode levar a desigualdades.

3 HETEROGENEIDADES INTERESTADUAIS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Em um sistema regido pela lógica de vinculação de recursos para o financiamento de matrículas, as diferenças de capacidade de arrecadação de tributos entre as UFs são, de partida, fonte de desigualdade de financiamento das políticas educacionais

(Abrucio, 2010; Gouveia e Souza, 2015). Como exemplo, dados da Receita Corrente Líquida (RCL) dos governos estaduais em 2019 indicam que a soma dos quatro estados da região Sudeste equivale a 43,4% do total da RCL das 27 UFs (Ipea, 2021), sendo que São Paulo, sozinho, respondia por 23,3%. Quando comparadas à população da região e do estado paulista (IBGE, 2021), percebe-se a sobrerrepresentação da região, que reúne 42,0% dos brasileiros, e do estado (21,85%). Como exemplo contrário, Bahia e Maranhão respondiam por 5,0% e 2,1% do total das RCLs estaduais em 2019, sendo responsáveis por 7,0% e 3,4% da população.

Como aponta Rezende (2010), a disparidade fiscal horizontal entre entes, provocada por diferenças socioeconômicas entre estados, não foi alvo de detida atenção no desenho do federalismo fiscal brasileiro, provocando sérias consequências para a gestão de políticas públicas. No caso da educação, as diferenças na arrecadação *per capita* pelos estados produzem, automaticamente, desigualdade no montante disponível pela regra federal de vinculação de impostos e transferências.

Ainda que a política de fundos, com seu mecanismo de redistribuição de recursos entre estado e municípios e a complementação da União, reduza a desigualdade no financiamento entre estados, como já citado, é preciso salientar que um quinto dos recursos estaduais vinculados para a educação não constitui o Fundeb. Além disso, o montante pode ser ainda maior quando os estados exercem sua autonomia para majorar a vinculação de recursos para a educação nas constituições estaduais, como fizeram Acre, Amapá, Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo, que definiram índices entre 25,5% e 32,5% para a vinculação com despesas em MDE (Peres, Capuchinho e Tibúrcio, 2021).

Além da heterogeneidade na condição financeira das UFs, o contingente de alunos a ser atendidos pelas redes estaduais apresenta grandes diferenças. O art. 211 da CF/1988 definiu a responsabilidade compartilhada entre municípios e estados na oferta da educação fundamental, sem determinar como seria feita essa divisão. O movimento de municipalização do ensino fundamental fez com que nos anos 2000 os municípios passassem a ser os maiores responsáveis por essa etapa de ensino e pela educação básica, haja vista o aumento da educação infantil (Farenzena, 2020). Contudo, esse movimento não se deu da mesma maneira em todos os estados e ficou vinculado às negociações políticas locais (Abrucio, 2010).

Assim, ainda que 68,7% das matrículas públicas do ensino fundamental em 2019 estivessem em redes municipais do Brasil (Inep, 2020), as redes estaduais do Acre e do Amapá eram responsáveis por mais da metade dos estudantes matriculados nesta etapa de ensino no seu território (61,1% e 59,1%, respectivamente). As redes estaduais de Rondônia, Roraima, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Mato Grosso ofereciam mais de 45% das matrículas públicas no fundamental. Na outra

ponta, os estados do Ceará e do Maranhão se ocupavam de menos de 3% dos alunos nessa fase.

Há ainda, dentro de suas obrigações constitucionais, a autonomia dos entes para definir sua alocação de recursos na política educacional. Alguns espaços de autonomia que resultam em divergência nas despesas são: a escolha entre modalidades de ensino na oferta das vagas, como tempo parcial ou integral (Batista *et al.*, 2017); a determinação de salários (Camargo, Alves e Bollmann, 2018) e forma de contrato dos profissionais (Oliveira, 2004; Alves e Pinto, 2011); a distribuição de recursos e investimento em infraestrutura entre unidades escolares (Gomes e Melo, 2021); ou ainda o investimento em etapas que não são constitucionalmente de sua obrigação, como a educação infantil ou o ensino superior.

3.1 Variação no controle das despesas vinculadas

Outro ponto de heterogeneidade está relacionado ao controle das despesas vinculadas à educação. Apesar de a União ter adotado extensa normatização sobre volume e uso de recursos vinculados à educação, restringindo a ação dos entes subnacionais, a eficácia dessas regulamentações está associada ao estabelecimento de critérios para classificar as despesas, como argumentam Machado e Palotti (2015).

Em nosso arranjo institucional, o controle da vinculação de recursos dos entes subnacionais é feito de maneira descentralizada pelos TCs locais. Os TCs são instituições responsáveis por acompanhar a efetivação do mínimo constitucional e verificar a conformidade dos gastos em educação, classificados como MDE, com as regras determinadas pelos arts. 70 e 71 da LDB, e normativas estaduais suplementares, a partir das prestações de contas apresentadas pelos entes. A documentação enviada pelos estados aos TCs, em geral, segue o disposto no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), regrado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Nesse demonstrativo é obrigatório apresentar todas as receitas de impostos no período e todos os gastos na função educação.

A existência de 33 TCs diferentes no país, sem hierarquia ou instituição de harmonização de práticas, já é fonte provável de divergência nas interpretações das regras e, assim, de desigualdade na execução da vinculação nos diferentes territórios (Teixeira, 2017). Como mostram Davies (2015) e Souza (2019), que, ao analisarem o controle dos gastos constitucionais em educação pelos TCs, indicam que os tribunais não seguem necessariamente as disposições constitucionais ou a LDB quando analisam gastos estaduais com MDE, nem mesmo as indicações do Tribunal de Contas da União (TCU).

Além da atuação divergente das cortes no controle, nossa hipótese é que os registros contábeis das diferentes UFs são outra fonte de desigualdade interestadual, ainda pouco explorada na literatura.

Os entes devem organizar suas informações de gastos orçamentários em um Quadro Detalhado de Despesas (QDD), onde os dispêndios são classificados por função e subfunção. A base dessa classificação é uma lista criada em nível federal para abarcar todo o orçamento dos governos dos três entes (Brasil, 1999), que contém 28 funções, entre elas a educação, e mais de cem subfunções. As subfunções adotadas e a organização de dados ficam a critério de cada ente subnacional, que terá suas contas examinadas pelo TC local.

Além dessa prestação de contas, as UFs devem, desde 2007, preencher um relatório bimestral no sistema eletrônico nacional Siope. Baseado no sistema do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), o Siope apresenta um formulário com áreas predeterminadas a serem completadas seguindo as categorias definidas em nível federal pela STN. A partir dos dados informados, o sistema calcula automaticamente o percentual mínimo obrigatório de aplicação em MDE e os limites estipulados para o uso do Fundeb com remuneração de profissionais da educação e despesas de capital. O detalhamento de gastos exigido pelo Siope amplia as exigências de informações sobre o investimento nas políticas educacionais para que, entre outras coisas, seja possível conhecer o gasto por aluno realizado em diferentes etapas de ensino.

O sistema, administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), não é uma ferramenta de controle sobre os entes subnacionais, mas pretende ser uma base de dados nacional detalhada e confiável sobre o gasto educacional para subsidiar políticas educacionais.

Os dois sistemas contábeis a preencher, um controlado em nível estadual e outro em nível federal, são instrumentos de políticas públicas, no sentido destacado por Lascoumes e Le Galès (2004), e assim não são neutros – eles organizam relações entre governos (e entre governos e governados), operacionalizam a ação pública a partir de lógica própria e produzem efeitos específicos na política. A partir dessa ótica, a categorização de gastos em educação pelos entes estaduais nos sistemas contábeis de âmbito local e federal aparece como mais um espaço de autonomia e de (possível) heterogeneidade interestadual.

Nesta pesquisa, exploraremos as variações de registro de despesas estaduais da educação nos sistemas locais e federal, considerando que o tema merece especial atenção devido a suas graves consequências para a construção de um padrão de equidade no financiamento da educação, como almejado pelo mecanismo do CAQ, que aguarda regulamentação do Congresso Nacional.

4 METODOLOGIA

Para investigar convergências e divergências na declaração das despesas em educação feita por governos estaduais, este capítulo analisa: i) as regras de registro do Siope;

ii) a forma como os estados declaram gastos no Siope; e iii) a forma como os estados declaram seus gastos em seus próprios sistemas de controle.

Adotamos três estratégias de pesquisa: análise documental das regras de controle das despesas de educação a partir dos manuais do Siope (FNDE, 2010; 2018); levantamento de bases de dados orçamentários sobre gastos em educação de quatorze UFs; e pesquisa qualitativa a partir de entrevistas semiestruturadas sobre a operacionalização das declarações de gastos em educação em três UFs.

Para o estudo da divergência entre o que os estados declaram como gasto em educação em seus sistemas de prestação de contas e aquilo que declaram no Siope, de acordo com o regramento federal, fizemos análise quantitativa e comparação dos dados orçamentários de duas fontes: i) da função educação registrada nos QDDs de cada estado, obtida por meio de coleta nos portais de transparência de cada ente e pedidos de acesso à informação;[6] e ii) da função educação a partir do arquivo de dados analíticos que os estados transmitem ao Siope.

Obtivemos informações de 2011 a 2018 de 10 das 27 UFs, e de 2013 a 2018 de outras 4, sendo elas: Distrito Federal, Pará, Paraíba, Pernambuco, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Ceará, Goiás, Maranhão e Mato Grosso do Sul. Já os dados do Siope são compilados em base única, com informações disponíveis desde 2008, geradas a partir dos dados declarados por cada ente subnacional.[7] Para a comparação, buscamos pelas quatorze UFs para as quais obtivemos os QDDs e encontramos os dados no sistema nacional de onze delas.[8]

Da análise dos dados orçamentários, identificamos três níveis de divergência em suas formas de categorização e prestação de contas ao longo da série temporal: i) os relatórios estaduais possuem agrupamentos distintos daqueles previstos no regramento do Siope; ii) os relatórios de diferentes estados na mesma fonte divergem, quando comparados; e iii) relatórios de um mesmo estado na mesma fonte divergem ao longo do tempo. Para fins de exposição neste capítulo, selecionamos 2018 como o ano para o qual montamos tabelas comparativas a partir da tipologia de subfunções orientada pelo manual do Siope, apresentada na seção de resultados.

6. A opção pela utilização do QDD foi feita, em detrimento de dados disponíveis em bases nacionais como a do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), porque queríamos acessar informações com o maior detalhamento possível sobre os gastos com a função educação e todas as suas subfunções. Isso inclui a possibilidade de cruzar classificações orçamentárias como a institucional (órgão responsável) e por categoria econômica (natureza, grupo e elemento da despesa), o que é impossível a partir dos dados do Siconfi, que apresenta relatórios agregados. Este capítulo demonstra uma das análises realizadas a partir desse banco de dados.

7. A base utilizada está disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/siope/arquivos-dados-analiticos>.

8. Distrito Federal, Rio de Janeiro e Minas Gerais não transmitiram o arquivo anual de dados para 2018.

Para entender a aplicação das regras de registro sobre os gastos de educação e a divergência entre diferentes UFs, foram usadas como estratégia qualitativa entrevistas em profundidade com gestores ligados à execução do orçamento de educação e preenchimento do Siope em governos estaduais, em nível federal, e representantes de órgão de controle, de nível estadual e federal.

Com roteiro semiestruturado, as entrevistas exploraram as maneiras como UFs operacionalizam seu lançamento de despesas em educação, e órgãos fiscalizadores utilizam as informações para controle dos gastos. Foram definidos três estados de diferentes regiões com divergências na declaração de gastos em educação entre as duas fontes: Paraná, Pernambuco e São Paulo. Na seleção de entrevistados, mapeamos técnicos e gestores dos governos estaduais que trabalhassem diretamente com o lançamento das despesas com educação, atores-chave na implementação do Siope no FNDE e no MEC e na sua atual operacionalização, e representantes dos órgãos de controle e do Legislativo no âmbito federal, totalizando quinze entrevistas. O conteúdo foi analisado a partir das seguintes categorias: i) classificação das despesas; ii) operacionalização do lançamento de dados; iii) avaliação da qualidade de dados oferecidos à federação; e iv) compreensão da tensão entre regramento federal e autonomia estadual.

5 ANÁLISE QUANTITATIVA DOS DADOS ESTADUAIS SOBRE DESPESAS EM EDUCAÇÃO: TRÊS NÍVEIS DE DIVERGÊNCIA

Para comprovar a aplicação dos recursos de impostos constitucionalmente vinculados à MDE, os estados devem enviar aos TCs estaduais prestações de contas bimestrais, assim como registrar essa prestação no Siope. A documentação enviada deve apresentar todas as receitas de impostos no período e todos os gastos em função e subfunções da educação, como apresentado anteriormente. A organização das subfunções é sucinta e fica a critério de cada estado.

Já os relatórios bimestrais do Siope exigem maior detalhamento de gastos sobre os valores usados nas políticas educacionais para que, entre outras coisas, seja possível conhecer o gasto por aluno realizado em diferentes etapas de ensino. Ainda que as informações do Siope não sejam usadas no controle fiscal dos entes, o preenchimento periódico do sistema por parte dos entes subnacionais é condição imposta pelo governo central para a celebração de convênios com o MEC ou FNDE ou para obter recursos da complementação da União para pagamento do piso do magistério (Brasil, 2011).

A seguir, buscaremos apresentar os dados relativos aos três tipos de divergência apresentados na metodologia, isto é: i) relatórios estaduais com agrupamentos distintos daqueles previstos no Siope; ii) relatórios estaduais da mesma fonte que divergem entre si; e iii) divergência entre relatórios de um mesmo estado no tempo.

5.1 Relatórios estaduais com estrutura e dados distintos do Siope

A partir da classificação orçamentária determinada pela STN, o Siope prevê que as despesas dos entes subnacionais sejam classificadas em quatro grupos de subfunções: as típicas de educação, as de apoio administrativo – que devem ser declaradas vinculadas a uma subfunção típica de educação –, as outras subfunções consideradas no cálculo de MDE e as subfunções que não são consideradas no cálculo de MDE (FNDE, 2010; 2018). O quadro 1 traz a lista das subfunções previstas nos formulários do Siope para serem usadas em seu preenchimento.

QUADRO 1
Subfunções previstas para preenchimento no Siope

Típicas de educação	361 – Ensino fundamental 362 – Ensino médio 363 – Ensino profissional 364 – Ensino superior 365 – Educação infantil (exclusiva de municípios e do Distrito Federal) 366 – Educação de Jovens e Adultos (EJA) 367 – Educação especial
De apoio administrativo (vinculadas a uma subfunção típica de educação)	121 – Planejamento e orçamento 122 – Administração geral 123 – Administração financeira 125 – Normalização e fiscalização 126 – Tecnologia da informação 128 – Formação de recursos humanos 131 – Comunicação social
Outras consideradas no cálculo de MDE	331 – Proteção e benefícios ao trabalhador 722 – Telecomunicações (educação à distância – EaD) 782 – Transporte escolar 841 – Refinanciamento da dívida interna 842 – Refinanciamento da dívida externa 843 – Serviço da dívida interna 844 – Serviço da dívida externa 846 – Outros encargos especiais
Outras não consideradas no cálculo de MDE (expressamente vedadas)	061 – Ação judiciária 181 – Policiamento 243 – Assistência à criança e ao adolescente 271 – Previdência básica 272 – Previdência do regime estatutário 273 – Previdência complementar 274 – Previdência especial 306 – Alimentação e nutrição (merenda escolar) 392 – Difusão cultural 422 – Direitos individuais, coletivos e difusos 812 – Desporto comunitário 813 – Lazer

Fonte: FNDE (2010; 2018).

Os entes federados podem ainda declarar despesas classificadas em subfunções que não fazem parte dessa lista. Contudo, elas deverão ser acrescidas manualmente nos formulários e não serão contabilizadas para o cálculo do investimento em educação feito pelo sistema. Dessa maneira, o Siope é utilizado como instrumento

indutor para a organização dos gastos segundo critérios que o FNDE considera adequados para alocação de despesas em MDE. Ao preencher suas despesas no sistema, os estados devem enquadrar seu gasto às regras para alcançar o mínimo constitucional de investimento, do contrário não conseguirão prestar contas[9] e ficarão inadimplentes junto ao Siope, sujeitos à suspensão de transferências do FNDE.

A questão que nos importa saber é se esse modelo induz à padronização do registro ou se os estados seguem definindo sua contabilidade de gastos segundo suas preferências de classificação e depois as ajustam na prestação de contas à União. Para isso, comparamos informações prestadas pelos estados em seus QDDs e informações declaradas pelos estados no sistema federal em 2018, reunindo as subfunções em grupos formados a partir da normatização federal nos manuais do Siope (FNDE, 2010; 2018). Dessa maneira, na tabela 1, o registro de despesas no sistema estadual e federal é confrontado conforme os seguintes agrupamentos: i) gastos em subfunções vinculadas a níveis específicos de ensino (típicas de educação ou de apoio); ii) gastos em subfunções outras que também entram no cômputo de MDE; iii) gastos em subfunções vedadas no cálculo de despesas em MDE; e iv) gastos em subfunções que não são mencionadas pelos manuais do Siope e, assim, não devem ser somadas no cálculo de MDE.

Ao analisar a estrutura do sistema e os dados orçamentários declarados pelos estados em seus QDDs surge uma primeira discrepância entre a norma federal imposta e a gestão das despesas educacionais no nível estadual. Embora também utilizem a classificação funcional, os sistemas orçamentários estaduais adotam subfunções para classificar gastos educacionais que não são necessariamente aquelas requeridas pelo sistema orçamentário nacional da educação. As divergências de declaração do mesmo estado feita em seu sistema próprio ou no sistema federal verificadas na tabela 1 indicam classificações do gasto em subfunções de categorias diferentes, mas também, em nove dos onze casos, de valores absolutos de gastos que não coincidem nos dois sistemas para o mesmo ano.

Enquanto Ceará e Paraíba registram em seus QDDs 100% de suas despesas da função educação em subfunções que as regras federais entendem como típicas de MDE, e o Espírito Santo usa em seu QDD apenas subfunções previstas no regramento federal, o Paraná classifica 70,53% de suas despesas em subfunções não mencionadas pelo sistema nacional em seu regramento orientador. O mesmo ocorre com estados como São Paulo (54%) e Goiás (51%).

9. Ou terão de justificar a diferença e submeter sua declaração à apreciação de técnicos do FNDE.

TABELA 1
Proporção das despesas empenhadas com educação declaradas nos QDDs e Siope, por tipo (2018)

UF	Subfunções consideradas MDE				Subfunções não consideradas MDE				Total empenhado (R$ milhões)	
	Típicas e de apoio (%)		Outras (%)		Vedadas (%)		Não mencionadas (%)			
	QDD	Siope	QDD	Siope	QDD	Siope	QDD	Siope	**QDD**	**Siope**
Ceará	100	93	0	3	0	3	0	0	**3.547**	**3.547**
Espírito Santo	62	62	0	0	38	38	0	0	**2.181**	**2.181**
Paraíba	100	98	0	1	0	1	0	0	**2.553**	**2.305**
Maranhão	88	94	0	0	10	5	1	1	**3.140**	**3.191**
Pará	92	72	6	0	0	0	2	28	**3.925**	**4.021**
Mato Grosso do Sul	93	96	0	2	0	2	6	0	**2.406**	**2.406**
Pernambuco	73	97	14	1	0	1	13	0	**3.281**	**4.266**
Santa Catarina	79	82	0	0	0	0	21	17	**3.728**	**4.483**
Goiás	15	82	0	2	34	14	51	2	**4.719**	**4.936**
São Paulo	45	72	0	4	1	22	54	2	**44.473**	**36.743**
Paraná	29	72	0	26	0	2	71	0	**10.361**	**10.401**
Total									**84.314**	**78.479**

Fonte: Siope e QDDs dos estados mencionados para 2018.
Elaboração das autoras.
Obs.: As somas de percentuais variam entre 99% e 100% devido ao arredondamento sem casas decimais.

Ao observarmos os dados declarados pelos estados em seus quadros próprios com aqueles declarados pelos mesmos entes ao Siope, vemos que os valores declarados como empenhados na função educação diferem nos dois registros. Em São Paulo, por exemplo, enquanto o QDD computa gasto de R$ 44,5 bilhões em educação, no Siope o ente declarou R$ 36,7 bilhões, valor 21% inferior. Em Pernambuco ocorre o inverso: enquanto o valor declarado no seu quadro próprio de despesas é de quase R$ 3,3 bilhões, no Siope é de aproximadamente R$ 4,3 bilhões, uma diferença de R$ 985 milhões. Apenas nos estados de Espírito Santo e Mato Grosso do Sul os valores de ambas as fontes são exatos. Outros, como Ceará, Paraná, Pará e Maranhão, são bem próximos.

Além disso, a distribuição do gasto entre as tipologias de subfunções é distinta quando comparamos as duas fontes de dados. No Siope, o estado do Ceará já não classifica 100% de suas despesas como típica de MDE, mas distribui pequena parcela com "outras" (3%) e inclusive com subfunções cujo regramento federal não considera MDE (3%). O total gasto, no entanto, coincide nos dois relatórios, indicando reclassificação de despesas.

Goiás redistribui parte do gasto que em seu relatório estava em subfunções que não entrariam no cômputo de seu mínimo constitucional e declara no sistema

nacional entre aquelas consideradas como MDE. No Siope, o governo goiano declarou 82% dos gastos em 2018 em subfunções típicas de educação ou de apoio administrativo, como ensino médio, frente a 15% dos gastos declarados no mesmo grupo em seu QDD. Isso indica um esforço para adequar sua prestação de contas às normas exigidas pelo sistema federal. Ou seja, em vez de o sistema nacional servir como indutor para classificação das despesas na gestão orçamentária local, há um trabalho de reclassificação dos dados para transmissão ao sistema nacional.

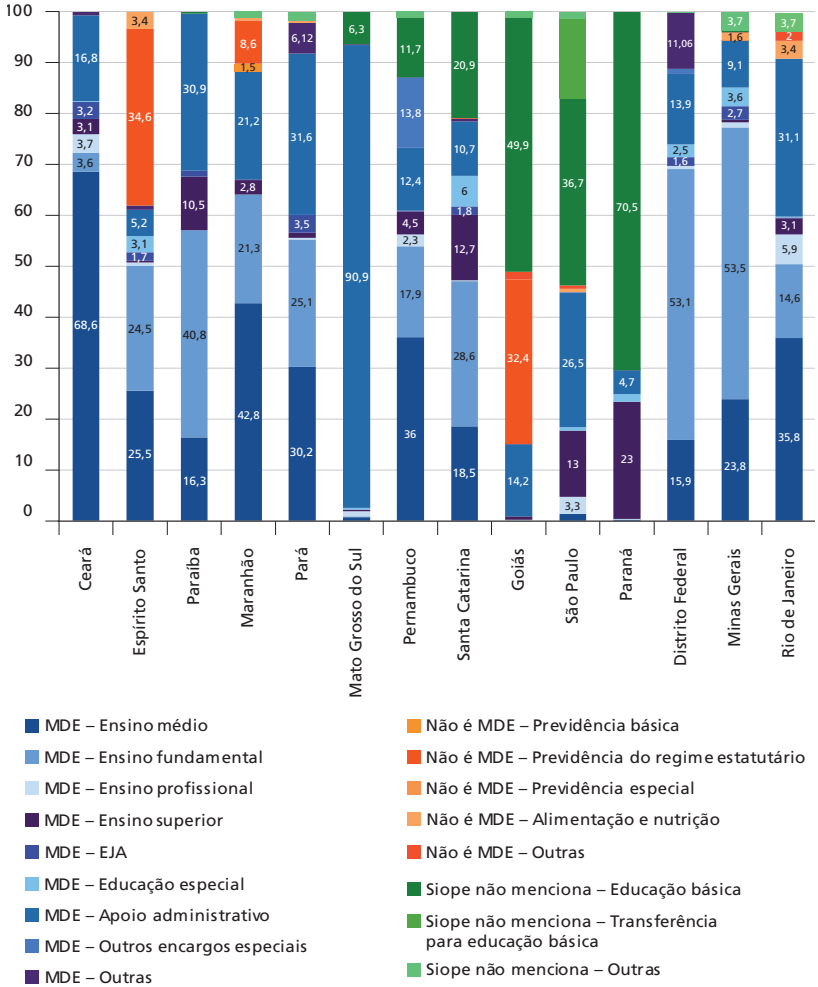
5.2 Relatórios estaduais que divergem entre si nas duas fontes de dados

Além da discrepância entre o que é indicado pela regra federal do Siope e as subfunções que os estados efetivamente usam para alocar seus gastos, há ainda formas diferentes de variar da regra federal entre os estados. A regra nacional que institui as funções e subfunções orçamentárias em MDE não determina quais itens de despesa devem ser registrados em quais funções e subfunções, tendo o ente a autonomia para realizar essas escolhas. Isso implica, por exemplo, que as despesas com obrigações previdenciárias sejam classificadas na subfunção ensino fundamental (por se tratar de obrigações relativas ao pessoal ligado a essa finalidade) em um estado e, em outro, na subfunção previdência do regime estatutário. Evidentemente, ao comparar o gasto por subfunções, por exemplo, de ensino fundamental entre dois estados, compararemos despesas distintas.

Assim, em adição à esperada variação dos recursos totais gastos com educação nos estados brasileiros – dado os desiguais potenciais econômicos de arrecadação (Lopreato, 2020; Rezende, 2010) e contingentes de alunos –, a análise do banco de dados construído a partir dos QDDs nos permitiu verificar a diversidade no registro de gastos da função educação. O gráfico 1 detalha as subfunções utilizadas nos QDDs e explicita a divergência entre estados.

Na análise dos dados dos orçamentos estaduais vemos que embora o âmbito prioritário de atuação dos estados seja os ensinos fundamental e médio, em quatro (São Paulo, Paraná, Goiás, Mato Grosso do Sul) dos quatorze estados analisados o percentual de despesas classificado nessas duas etapas varia entre 0,0% e 1,5% do total gasto em educação em 2018. Essa divergência não é produto de sistemas estaduais que deixaram de custear matrículas dessas etapas de ensino, ao contrário, indica que gastos das duas etapas prioritárias de oferta são por vezes explicitados e por vezes confundidos. Não por acaso, em três desses estados há grande percentual de despesas registradas na subfunção educação básica, que agrega as etapas obrigatórias de ensino sem possibilidade de individualizá-las. O Paraná coloca 70,5% de suas despesas nesta categoria, Goiás, 49,9% e São Paulo, 36,7%.

GRÁFICO 1
Despesas empenhadas com educação declaradas nos QDDs (2018)
(Em %)



Elaboração das autoras.

Outra classificação que evidencia a divergência no registro de despesas são as subfunções de apoio administrativo. Ainda que todos os sistemas de ensino gastem com serviços administrativos, há grande variedade na parcela ocupada por essas subfunções. O Paraná classifica aqui 4,7% de seus gastos, enquanto o Mato Grosso do Sul registra assim 90,9% de suas despesas, notadamente na subfunção administração geral. São Paulo, Pará e Paraíba também classificam mais de um quarto de suas despesas educacionais como apoio administrativo. Nos quadros de despesa próprios, não é possível hierarquizar as subfunções de apoio

administrativo subdividindo seus gastos conforme etapas de ensino, como recomenda o Siope, denotando mais uma discrepância entre o controle federal requerido e a organização dos dados estaduais.

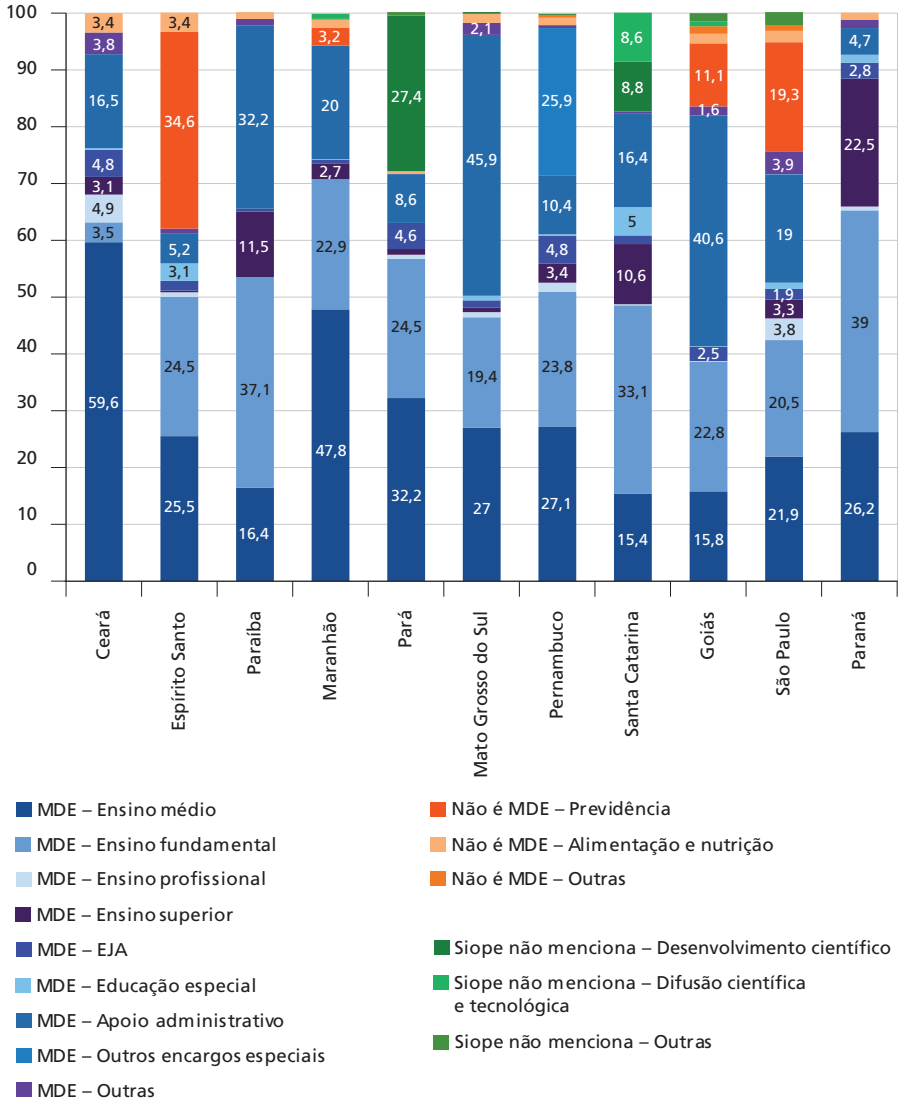
É ainda importante destacar o fato de estados como Espírito Santo e Goiás classificarem aproximadamente um terço de seus gastos educacionais com despesas que não são consideradas MDE, especificamente na subfunção previdência do regime estatutário. Também computa gastos nessa categoria o Maranhão, ainda que em proporção menor, de 8,6% do seu gasto total em educação. Essa subfunção não é utilizada pelos demais estados, o que não significa que não sejam realizados nas despesas com MDE. É possível que outros estados realizem a alocação das despesas previdenciárias em outra subfunção, inclusive em alguma cuja contabilização seja permitida para fins de aplicação em MDE, provocando, novamente, discrepância quando se comparam despesas em educação de cada ente.

Há ainda aquelas categorias cujo regramento federal não menciona e que poderiam ser incluídas na prestação de contas, de acordo com a necessidade do ente prestador, sem que sejam computadas como MDE. Ocorre que para alguns estados essa parcela de gastos é significativa em seus QDDs, como mostra o gráfico 1. Em estados como São Paulo, Paraná e Goiás, observa-se alto percentual classificado na subfunção educação básica,[10] que agrega as etapas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio sem a possibilidade de individualizá-las. Mais de 70% das despesas educacionais do Paraná, por exemplo, são em educação básica. Em São Paulo, além da educação básica, é também relevante a subfunção denominada transferências para a educação básica (15,6%), que contabiliza os recursos que o estado "perde" para os municípios em decorrência das regras do Fundeb. Todos os estados têm tais perdas, mas apenas São Paulo utiliza subfunção própria para classificação.

Ao realizarmos a mesma análise, mas agora com os dados do Siope, observamos distribuição diversa daquela percebida nos QDDs estaduais, como pode ser visto no gráfico 2. Dez dos onze estados concentram a parte mais expressiva do gasto em educação nas etapas de ensino prioritárias (fundamental e médio), à exceção de Goiás. Goiás concentra a maior parte (40,6%) de suas despesas declaradas no Siope em subfunções de apoio administrativo. Isso chama atenção visto que seu QDD traz pouco mais de 14% nessa subfunção, denotando a recategorização de outras despesas, talvez parte do que ali era classificado em educação básica, que representava 49,9% dos gastos estaduais no relatório local e desaparece na declaração ao sistema nacional. A subfunção educação básica também some das declarações do Siope feitas por Paraná, São Paulo e Santa Catarina.

10. A subfunção educação básica (368) foi criada em 2011, a pedido do MEC, para categorizar gastos da União com programas que contemplam simultaneamente mais de uma etapa da educação básica. No entanto, municípios e estados passaram a adotá-la em sua contabilidade.

GRÁFICO 2
Despesas empenhadas com educação declaradas no Siope (2018)
(Em %)



Elaboração das autoras.

Na comparação entre os estados, há de se realçar a ocorrência de subfunções com grande espaço em certas UFs que não aparecem ou têm pouca relevância nas declarações de outros entes. A subfunção previdência do regime estatutário ocupa 34,6% dos gastos declarados pelo Espírito Santo no sistema nacional, em

São Paulo equivale a 19,3% e em Goiás, 11,1%. A subfunção aparece ainda no Maranhão, com apenas 3,2% dos gastos, mas não é citada nas declarações de sete estados. Também chama atenção a fatia declarada por Pernambuco na subfunção outros encargos especiais (25,9%), subfunção repetida apenas na declaração ao Siope de São Paulo, mas com 0,1%. Pará e Santa Catarina possuem percentuais expressivos de gastos em subfunções não mencionadas pelo regramento federal. No Pará, 27,4% das despesas estão na subfunção desenvolvimento científico, em Santa Catarina, 8,8%.

Vale dizer, ambos os estados possuem fundações de amparo à pesquisa que classificam seus recursos nessa categoria. São Paulo, por exemplo, também possui gastos da mesma natureza, com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), mas que não são classificados na função educação e sim na função ciência e tecnologia, demonstrando outra diferenciação entre os entes. Como se vê, nesse gráfico não há mais a presença da subfunção educação básica, demonstrando que os estados, ao prestarem contas ao Siope, tiveram de ajustar seus dados próprios para inserção no sistema federal, rateando os gastos com educação básica entre as etapas de ensino específicas.

5.3 Divergência entre relatórios do mesmo estado no tempo, em uma mesma fonte de dados

Considerando todo o processo de construção das políticas de fundos para educação e os instrumentos de indução utilizados pela União, seria hipótese razoável que as divergências nos demonstrativos de despesas com MDE pudessem ser reduzidas ao longo do tempo. Dessa maneira, a tendência ao desajuste às regras federais seria maior em relação aos dados estaduais do início da construção do Siope do que os dados mais atuais.

Para testar essa hipótese, analisamos dados de diversos estados nesse período, e as variações são grandes ao longo do tempo, não tendo clara relação com as definições do Siope. Um exemplo dessa variação no tempo está na tabela 2, referente aos estados de Pernambuco, Paraná e São Paulo. É possível perceber, nessa comparação, que, ao contrário do esperado, os dados de 2011 estão mais adequados às funções típicas de MDE que os de 2018.

Em 2011, Pernambuco classificava 100% de suas despesas educacionais em categorias consideradas MDE e em 2018 esse percentual caiu para 87%, quando o estado faz uso da subfunção educação básica, dificultando a análise do custo-aluno por etapa de ensino. No Paraná e em São Paulo ocorreu o mesmo, de forma mais acentuada. Em 2018, os estados contabilizaram, respectivamente, 71% e 54% da despesa em educação na subfunção educação básica, reunindo gastos dos ensinos fundamental e médio, subfunções que perdem expressão ao longo do tempo.

TABELA 2
Distribuição proporcional das despesas empenhadas em educação declaradas nos QDDs dos estados (2011 e 2018)

Subfunção	Pernambuco		Paraná		São Paulo	
	2011	2018	2011	2018	2011	2018
MDE – Típicas, de apoio e outras	100	87	83	29	86	45
Ensino fundamental	56	18	42	0	31	0
Ensino médio	18	36	15	0	12	1
Ensino profissional	1	2	0	0	4	3
EJA	1	0	3	0	0	0
Educação especial	0	0	3	1	0	1
Ensino superior	4	4	17	23	11	13
Apoio administrativo	8	12	2	5	28	26
Outros encargos especiais	12	14	0	0	0	0
Outras MDE	0	0	0	0	0	0
Não é MDE	0	0	17	0	1	1
Alimentação e nutrição	0	0	0	0	1	1
Previdência do regime estatutário	0	0	17	0	0	0
Outras	0	0	0	0	1	1
Não mencionadas	0	13	0	71	13	54
Educação básica	0	12	0	71	0	37
Transferências para a educação básica	0	0	0	0	11	16
Desenvolvimento científico	0	0	0	0	1	0
Assistência aos povos indígenas	0	1	0	0	0	0
Transportes coletivos urbanos	0	0	0	0	0	1
Outras	0	0	0	0	1	0
Total geral	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: QDD dos respectivos estados.
Elaboração das autoras.

Os três tipos de divergência apresentados aqui, entre as regras federais e o contabilizado nos QDDs, entre os estados de forma comparativa e de cada estado entre si no tempo, trazem consequências importantes relacionadas à dificuldade em comparar de fato quanto se gasta e como se gasta em educação nos diferentes estados.

De todo o exposto, o que percebemos é que a incompatibilidade dos dados declarados ao Siope com aqueles oriundos dos QDDs estaduais deixa claro que são realizados ajustes pelos estados durante a fase de prestação de contas ao sistema nacional de modo a se enquadrar no formato solicitado, despertando desconfiança quanto à fidedignidade de seus dados.

6 ANÁLISE QUALITATIVA: OS LIMITES DA INDUÇÃO DA UNIÃO PARA O REGISTRO DO GASTO COM EDUCAÇÃO BÁSICA NOS ESTADOS

A partir da análise dos dados quantitativos, realizamos entrevistas com técnicos responsáveis pela gestão orçamentária em educação de três estados para identificar o motivo dessas divergências e a confiabilidade desses dados prestados. Buscamos investigar como os estados operacionalizam o Siope, identificando as decisões tomadas no que diz respeito às classificações dos gastos e às tensões entre a regulação federal e a autonomia estadual na operacionalização do sistema.

Além disso, fizemos entrevistas com atores-chave do nível federal, para compreender a lógica das regras usadas no sistema e o posicionamento em relação às divergências. Por fim, também entrevistamos representantes dos órgãos de controle (TCU e Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon) e do Legislativo, parceiros de operacionalização do sistema federal, para investigar a confiança dos controladores no Siope e sua atuação ou não para harmonização das informações estaduais. Ao todo, foram quinze entrevistados.

QUADRO 2
Entrevistas realizadas

Setor	Função	Identificação
Nível estadual	Técnico da Secretaria de Educação	E1
	Gestor da Secretaria de Fazenda	E2
	Gestor da Secretaria de Educação	E3
	Técnico da Secretaria de Educação	E4
	Técnico da Secretaria de Educação	E5
	Técnico da Secretaria de Educação	E6
	Gestor da Secretaria de Educação	E7
Nível federal	Gestor do MEC	F1
	Gestor do MEC e do FNDE	F2
	Técnico do FNDE	F3
Órgãos de controle	Representante do TCU	C1
	Representante do TCU	C2
	Representante da Atricon	C3
	Representante da Atricon	C4
Legislativo	Técnico do Legislativo federal	L1

Elaboração das autoras.

6.1 Entendendo as divergências no uso do Siope pelos estados

Em um primeiro momento, o objetivo das entrevistas com os responsáveis pela declaração de despesas de três estados era identificar os encarregados pelo preenchimento do Siope e sua relação com as informações de despesa; se a UF adotava

classificação equivalente à do Siope para registrar suas despesas e posteriormente declará-las no sistema federal; e, em caso de necessidade, como eram feitas as adequações de dados. O quadro 3 apresenta uma comparação do processo de prestação de contas ao Siope nos três estados.

QUADRO 3
Como os estados lidam com o Siope

Pergunta	Pernambuco	Paraná	São Paulo
Quem detém os dados inseridos no Siope?	Secretaria da Fazenda	Secretaria de Educação e da Fazenda	Secretaria de Educação e da Fazenda
Quem preenche o Siope?	Secretaria de Educação	Secretaria de Educação, em transição para Secretaria da Fazenda	Secretaria de Educação
Quem decide as subfunções usadas no controle de gastos?	Não soube responder	Secretaria de Educação	Secretaria da Fazenda
São feitos acertos manuais nos dados que alimentam o Siope?	Sim, recebem os dados em planilha e fazem acertos manuais, especialmente de rateio de valores por aluno.	Sim, realizam acertos no relatório extraído de um banco de dados, especificamente no rateio de valores por aluno.	Sim, há ajustes a partir dos dados do RREO e também dos dados de folha de pagamento da Secretaria da Fazenda.
Quais problemas enfrentam com o Siope?	Distância entre classificação do Siope e estadual. Siope gera críticas sem justificativa do problema diagnosticado.	Distância entre classificação do Siope e estadual. Sistema tem critério para pagamento de pessoal diferente de características de pessoal no estado.	Distância entre classificação do Siope e estadual. Sistema não é *online*, impede divisão de tarefa. Não permite estorno de despesas, necessário no ajuste da folha de pagamentos.
Utilizam o Siope (e seus relatórios) como fonte de dado ou ferramenta gerencial?	Não. Possuem dados gerenciais de sistema próprio que consideram mais funcionais.	Não utiliza no cotidiano ou para tomada de decisão. Recorreu uma vez para indicar o custo-aluno, embora dados não sejam fiéis.	Não utiliza. Dados dos demonstrativos do Siope são distintos dos enviados ao TCE. Prestação de contas são feitas por áreas diferentes.

Elaboração das autoras.

Conforme os entrevistados, essa tarefa não é um procedimento sistêmico e integrado às demais ações das secretarias de educação, o que gera consequências para a qualidade da informação. A seguir, detalhamos alguns pontos principais tratados pelos representantes dos estados e também do governo federal, órgãos de controle e do Poder Legislativo.

6.1.1 Operacionalização e ajustes dos dados

As entrevistas mostram que os entes subnacionais precisam fazer ajustes manuais em seus dados antes de incluí-los no sistema utilizado para prestação de contas ao governo central porque o registro requerido pelo sistema federal é incompatível com a forma como está organizada a estrutura orçamentária dos entes subnacionais. Como demonstrado a partir da análise dos QDDs, as subfunções utilizadas nos

relatórios locais têm de ser adequadas àquelas especificadas pelo sistema federal para que o cômputo final do gasto com educação chegue a 25% de impostos em transferências, considerando apenas as categorias que o sistema inclui como parte de MDE. Caso contrário, a transmissão dos dados não é aceita pelo sistema. Assim, os técnicos transformam os dados existentes em seu sistema contábil seguindo uma classificação em informações de outra categoria, em uma prática de transformação conhecida como "de-para". Os ajustes feitos, no entanto, não seguem uma orientação federal e são decididos conforme a interpretação de cada ente nacional, como explica E4: "Tem subelemento que nem tem lá no Siope, e a gente acaba fazendo um 'de-para' para poder fazer o lançamento. Isso poderia ser padronizado. Se viesse algo do governo federal, daí não teria erro, todos os estados fariam igual" (informação verbal).

Outra forma de ajuste das informações incluídas no Siope acontece como resposta ao mecanismo de cruzamento de dados de despesas com informações do censo escolar. O sistema incentiva os entes a classificar seus gastos nas etapas de ensino conforme as matrículas declaradas no censo. Assim, não é aceitável ter um número registrado de alunos numa etapa de ensino e não ter gasto compatível, segundo critérios do sistema, com essas matrículas nessa etapa porque o ente escolheu classificar o gasto em outras subfunções. Para resolver o problema, o próprio sistema orienta o rateio dos gastos pelo total de matrículas, como indica o entrevistado E1 a seguir.

> O sistema critica o valor/aluno em determinado nível ou subfunção ao calcular a proporcionalidade entre despesa executada e o número de matrículas de determinado nível/subfunção de educação. A crítica acusa valor baixo ou alto, e recomenda o rateio entre subfunções, gerando discrepâncias entre os registros orçamentários e contábeis do ente e os registros lançados no Siope (informação verbal).

O principal ajuste a ser realizado pelos entes estaduais é a alocação por etapa de ensino de despesas que hoje os estados não conseguem separar – por exemplo, quando pagam professores que dão aula no fundamental e no médio; quando constroem uma escola que será utilizada para dois níveis de ensino; quando contratam um serviço de vigilância ou limpeza para escolas com mais de uma etapa de ensino etc. Essas são algumas das razões apontadas pelos gestores para justificar o uso da subfunção educação básica. A dificuldade em aplicar a regra federal *a posteriori* é aprofundada em estados que centralizam sua prestação de contas no órgão fazendário,[11] não na secretaria dedicada à educação, órgão com mais condições de dominar a correta classificação dos gastos por etapa de ensino.

11. A centralização do controle de despesas em órgãos ligados à administração financeira é uma consequência do arranjo institucional que condiciona o preenchimento do Siope ao acesso a recursos federais.

O constrangimento da declaração de gastos estaduais pelo sistema federal, nesse caso, é contornado com o rateio das despesas por matrícula. Assim, o preenchimento de despesas por etapas de ensino torna-se apenas uma formalidade requerida pelo sistema, não refletindo a realidade da execução de despesas dos estados.

6.1.2 Sistema baseado no controle

O rígido formulário com classificações contábeis exigido pelo Siope poderia servir como instrumento de indução da padronização do registro de despesas dos entes subnacionais. No entanto, os técnicos estaduais declaram que a falta de adequação do sistema à heterogeneidade dos casos e a ausência de instâncias de negociação para acordos de compatibilidade, que respondam tanto às necessidades federais de padronização do registro, para compor informações comparáveis entre diferentes entes, quanto às demandas específicas de cada rede, estimulam o preenchimento falho do banco de dados. Isto é, o Siope, como instrumento de ação pública (Lascoumes e Le Galès, 2004), provoca uma série de manipulações dos dados contábeis por parte dos atores estaduais. No entanto, a operacionalização do sistema não gera o resultado desejado *a priori*: o conhecimento detalhado sobre os gastos executados com recursos vinculados à educação.

Além do constrangimento no preenchimento de informações, o modelo de críticas automáticas do sistema, de acordo com os atores estaduais, nem sempre orienta de maneira adequada a introdução de dados fiáveis ou a revisão dos procedimentos com recursos educacionais. Um exemplo são as críticas relativas ao rendimento de aplicações em que são mantidos os recursos do salário-educação: "A crítica afirma que o rendimento está abaixo do esperado, mas não indica o que seria considerado um patamar adequado" (E1; informação verbal).

A lógica do controle na estrutura desse sistema é resultado de um arranjo federativo que possui relações permeadas por desconfiança da União a respeito da capacidade e das intencionalidades dos entes subnacionais em utilizar adequadamente os recursos de MDE, levando a regras institucionais rígidas e detalhistas que não acomodam a enorme heterogeneidade dos estados brasileiros. A visão é compartilhada por gestores estaduais e federais, responsáveis pelo desenho e pela implementação do sistema no âmbito do MEC: "A visão de quem controla é que o ente subnacional fará mau uso do dinheiro público, o que o impede de verificar eventuais ações que têm mérito do ponto de vista da eficiência, mas fogem da regra [esperada]" (F2; informação verbal).

O estímulo a alterar ou omitir informações contábeis no sistema federal é ainda maior quando se sabe que o controle sobre as vinculações legais é feito pelo

TC local, a partir de relatório de informações distinto.[12] Essa desconfiança do ente federal para com os demais níveis de governo é relatada na literatura de relações intergovernamentais (Wright e Stenberg, 2018), e claramente não é atributo específico das políticas públicas de educação. Porém, dado o complexo regramento existente para MDE e o alto volume de recursos vinculados à área, temos um acirramento de tensões e conflitos entre níveis governamentais.

6.1.3 Avaliação da qualidade dos dados

O resultado disso, na avaliação de gestores estaduais e federais entrevistados, são informações de baixa qualidade prestadas no Siope. Como a própria operacionalização dos dados leva os estados a manipular suas informações para adequá-las às regras do sistema, o informado deixa de ser fidedigno aos gastos contabilizados na execução orçamentária estadual, além de haver risco de erro humano. Segundo um gestor federal, "dados do Siope não retratam com fidedignidade a realidade das despesas estaduais, mas sim da forma que mais se adequa à obediência das regras impostas" (F1; informação verbal).

Outro problema é que os dados nem sempre são regularmente inseridos ou atualizados. Inobstante a sanção imposta aos entes públicos que não realizarem o preenchimento das planilhas, ainda há lacunas nos dados disponibilizados. Ribeiro e Viana (2018) mostram que os dados estaduais foram transmitidos por todas as UFs entre 2008 e 2012, mas a partir de 2013 o Rio Grande do Sul deixa de transmitir os dados e, em 2014, Alagoas e Minas Gerais também deixam de enviar as informações ao sistema. Ao buscar as informações no FNDE, em janeiro de 2021, cinco UFs não haviam comunicado suas informações para 2019 ou 2020 (Alagoas, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro).

O Siope se propõe a ser fonte de informações para subsidiar a elaboração de políticas educacionais e a produzir indicadores de despesa em educação. Com esse fim, o sistema gera automaticamente, e disponibiliza a todos os entes, relatórios que organizam os dados de controle das vinculações e subvinculações legais; de dispêndio financeiro por etapa de ensino, com especificações sobre gasto com alimentação escolar e material didático; de gasto com pessoal, com separação entre gasto com professores e com profissionais não docentes; de investimento por aluno de cada etapa de ensino, com indicador sobre o gasto com professor por estudante; entre outros. No entanto, sem confiança nas informações prestadas, os técnicos e gestores estaduais entrevistados afirmam que o sistema não é utilizado para fins gerenciais ou estratégicos a fim de formular ou aprimorar a política de alocação de recursos em seus estados.

12. Em busca de reduzir as diferenças de informação entre os dois registros, o órgão federal firmou acordos com oito tribunais de contas (número de dezembro de 2020) para verificar a compatibilidade entre os dados de despesas de educação declarados no RREO, usado pelos órgãos de controle, e no Siope, do MEC.

Contudo, quando a pergunta sobre o uso de dados é feita para um gestor federal, ele afirma que o banco de dados é fonte de informações em âmbito nacional para estudos do MEC e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e que seus dados são enviados a pesquisadores de todo o país, relembrando o uso de dados do Siope no recente processo de regulamentação do Fundeb (Brasil, 2020). A resposta se assemelha à de um representante de órgão de controle, como citado a seguir.

> Juntamente com os demonstrativos enviados pelos próprios entes, o Siope é uma das fontes de dados para analisar os gastos em educação dos seus jurisdicionados. [O Instituto Rui Barbosa] busca incentivar o uso desse conjunto de dados em estudos dos TCs e como insumo para suas matrizes de risco para seleção de auditorias na área da educação (C3; informação verbal).

Os vários relatos dos entrevistados permitem perceber, por um lado, a importância do Siope enquanto base nacional de dados para monitoramento do financiamento da educação; mas, por outro lado, são evidentes as limitações estruturais para seu uso adequado e para que sirva de plataforma de avaliação de despesas. Mais do que técnicas, as limitações são fortemente políticas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O governo federal vem desempenhando importante papel coordenador de políticas públicas de educação desde meados dos anos 1990, quando realizou a primeira reforma na educação para a introdução da política de fundos educacionais. De lá para cá, diferentes mecanismos e instrumentos foram criados e aperfeiçoados no sentido de induzir a oferta de educação básica e equacionar as despesas distribuídas entre diferentes etapas de ensino. O Siope foi desenvolvido com o intuito de constituir uma base de dados nacional de receitas e gastos em educação, de comparar os custos por etapa entre diferentes estados e municípios e fundamentar a função redistributiva da União.

Este estudo buscou mostrar, por meio da análise de dados quantitativos e qualitativos, que apesar do aprimoramento dos instrumentos essa mudança sistêmica não gerou padronização do registro dos gastos dos estados brasileiros que nos permita comparar o quanto se gasta por etapa de ensino em cada estado e, menos ainda, afirmar se existe ou não o mesmo nível de oferta de ensino no território nacional.

É importante destacar que este estudo é parte de uma agenda de pesquisa que busca esclarecer divergências entre despesas estaduais de MDE, mas sua aplicação não está restrita a essa esfera federativa nem a essa área de políticas públicas. A análise comparativa entre municípios deve apontar ainda mais dificuldade analítica e divergências, dado o grande número de governos locais no Brasil e sua grande

heterogeneidade. Além disso, é sabido que outras áreas, como segurança pública, enfrentam problemas similares (Peres *et al.*, 2014).

Em relação aos gastos com educação, a compreensão de suas despesas é fundamental, tendo em vista a regra constitucional de vinculação de 25% de impostos em MDE e demais normativas infraconstitucionais que vêm obrigando os governos estaduais ao longo dos anos a se adequar aos requisitos federais. Essa adequação tem acontecido de formas distintas entre as UFs. Apoiando-se na autonomia constitucional que lhes é garantida nas diferentes interpretações jurídicas dadas por seus TCs estaduais quanto ao cumprimento da vinculação, e principalmente pelo peso do financiamento que lhes cabe na educação básica, superior à parcela de transferências federais apesar da crescente complementação da União, as diferentes UFs conseguem utilizar estratégias que restringem significativamente a eficácia do instrumento federal que objetiva estabelecer padrões mínimos de oferta de educação básica entre os estados.

As estratégias estaduais podem ter diferentes intuitos, desde a acomodação aos padrões normativos de MDE, para prevenir questionamentos jurídicos, até o mero ajuste contábil em função de opções administrativas/gerenciais locais distintas daquelas previstas no sistema federal para realização de despesas. Como cada estado pode apresentar divergências nessa acomodação e/ou organização contábil, é muito difícil estabelecer um padrão *top-down*.

É notório que mudanças de regras legais e o uso de mecanismos e instrumentos de coordenação e indução federativa permitiram ampliar quantitativamente o financiamento da educação básica e aumentar a equidade entre os estados nas últimas duas décadas, principalmente em função da complementação da União ao Fundeb. No entanto, não é possível garantir que esses recursos se referem ao mesmo tipo de gasto e que são revertidos de maneira equânime em condições de oferta de ensino e, de igual forma, em qualidade de ensino. Atualmente, essa informação ainda não está disponível de maneira adequada à comparação.

A análise apresentada neste texto permitiu perceber que há limites na capacidade da União em induzir a padronização do registro de gastos em educação básica, seja por uma fragilidade dos mecanismos adotados, seja pela própria necessidade de autonomia dos estados, dada sua heterogeneidade econômica, social e demográfica.

O Siope representa de forma concreta os esforços do MEC no sentido dessa padronização, mas os dados são inseridos de maneira distinta entre estados e não são utilizados de forma gerencial. Críticas sobre as limitações do sistema aparecem mesmo em relatórios de auditoria do TCU, que apontam divergências importantes entre o sistema e outras fontes estaduais de informações da execução orçamentária da educação (TCU, 2014).

A área técnica do FNDE também reconhece as limitações do Siope e aponta a necessidade de mudar a estrutura de gastos dos estados, com a possível introdução de centros de custos[13] organizados por etapa de ensino para que o avanço requerido para o cálculo do CAQ seja alcançado. Conforme análise de representante do TCU, não há necessidade de criação de mais regras ou legislação federal centralizadora para aprimorar essa situação. É preciso, sim, uma adequada coleta para obtenção de dados. Hoje, estamos em um cenário em que estados e municípios são incentivados a adequar seus registros contábeis para inserção no sistema federal a fim de cumprir a legislação e proposições como a do novo Fundeb.

Existe certo consenso entre atores de diferentes esferas e Poderes de que já existem várias regras de controle dos recursos de MDE, porém muitas foram impostas e não pactuadas interfederativamente. Essa imposição de regras sem negociação tem se mostrado ineficaz para o ajustamento dos estados. Nesse sentido, a educação sofre pela ausência de uma comissão gestora na qual possa haver o diálogo das diferentes esferas para a construção de um padrão de acompanhamento nacional viável, contábil e gerenciável, diante das diferentes realidades territoriais.

Apesar de que mesmo em áreas em que existe um sistema único que permite negociações entre esferas, como saúde e assistência social, também é provável a existência de heterogeneidade de registros e despesas, acreditamos que as arenas coletivas são necessárias para avançar em negociações. Uma comissão tripartite poderia amenizar a tensão existente entre gestores federais e estaduais (e muito provavelmente municipais também), uma vez que hoje é claro o questionamento dos entrevistados sobre a real capacidade de o governo federal induzir tal padronização, de cima para baixo. Dessa maneira, está posto para o futuro próximo um desafio de aprimoramento e/ou criação de espaços institucionais de diálogo e pactuação para o ajuste de instrumentos de controle mais efetivos e que nos permitam saber quanto e como gastamos na educação básica de norte a sul do país, para então avaliar a adequação desse gasto às necessidades de nossos estudantes. Superar esse desafio é passo fundamental na formulação e implementação de políticas públicas com o objetivo de garantir a desejada equidade na oferta educacional.

13. Para compreender a diferença entre a contabilidade de custos e aquela hoje utilizada no setor público com base na execução de despesas, ver Machado (2005).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 39-70.

ABRUCIO, F.; SEGATTO, C. I. O manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. *In*: CUNHA, C. *et al*. (Org.). **O sistema nacional de educação**: diversos olhares 80 anos após o manifesto. Brasília: MEC, 2014. p. 40-57.

ALVES, T.; PINTO, J. M. R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 143, p. 606-639, ago. 2011.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

_____. Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, v. 53, p. 587-620, 2010.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

BATISTA, A. A. G. *et al*. Políticas para o ensino médio: o caso de quatro estados. **Cadernos Cenpec**, v. 6, n. 2, jun. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

_____. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 abr. 1999.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 6, de 20 de junho de 2006. Institui o Siope. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 2006.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 844, de 8 de julho de 2008. Define os objetivos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e aprova o manual de instruções para o usuário do Siope. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jul. 2008.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 213, de 2 de março de 2011. Aprova a Resolução nº 5, de 22 de fevereiro de 2011, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 mar. 2011.

_____. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 ago. 2020.

CAMARGO, R. B.; ALVES, T.; BOLLMANN, M. Dinâmica dos vencimentos e da remuneração docente nas redes estaduais no contexto do Fundeb e do PSPN. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 34, n. 2, p. 413-435, maio 2018.

CRUZ, T. *et al*. **Novo Fundeb**: prós e contras das propostas em debate. Washington: BID, 2019. (Nota Técnica, n. 1745).

DAVIES, N. A confiabilidade dos órgãos de controle das verbas da educação. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, p. 131-143, 2015.

FARENZENA, N. A política de fundos e as responsabilidades federativas pela oferta de educação básica. **Fineduca**, v. 10, n. 21, 2020.

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Manual de orientações para o usuário**. Brasília: MEC, 2010.

_____. **Manual de orientações para o usuário**. Brasília: MEC, 2018.

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **Dados**, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

GOMES, S.; MELO, F. Y. M. Por uma abordagem espacial na gestão de políticas educacionais: equidade para superar desigualdades. **Educação e Sociedade**, v. 42, 2021.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, p. 45-65, 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Portal IBGE Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2019**. Brasília: Inep, 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Finanças públicas estaduais em 2020**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota de Conjuntura, n. 50).

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

LICIO, E.; PONTES, P. A agenda do sistema nacional de educação e suas instâncias de pactuação: uma análise de propostas. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020a. p. 309-344.

_____. **Mapeando o debate sobre o Sistema Nacional de Educação**: o que dizem as propostas sobre a criação de uma nova instância de pactuação. Brasília: Ipea, 2020b. (Texto para Discussão, n. 2599).

LOPREATO, F. L. C. **Federalismo brasileiro**: origem, evolução e desafios. Campinas: Unicamp, 2020.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.

MACHADO, N. **Sistema de informação de custo**: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental. Brasília: Enap, 2005.

OLIVEIRA, D. A. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, 2004.

PALOTTI, P.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a "armadilha da decisão conjunta": as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

PERES, U. D. **Arranjo institucional do financiamento do ensino fundamental no Brasil**: considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006. 2007. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Economia de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2007.

PERES, U. D.; CAPUCHINHO, C. B.; TIBÚRCIO, R. M. L. Efeitos da complementação da União no Fundeb na desigualdade interestadual de receitas de educação: uma análise de 2009 a 2020. *In*: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 45., 2021, São Paulo. **Anais**... São Paulo: Anpocs, 2021.

PERES, U. D. *et al*. Segurança pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, n. 1, p. 132-153, 2014.

_____. **Financiamento da educação nos estados brasileiros**: relatório final de pesquisa. São Paulo: Instituto Unibanco/Consed, 2018. Disponível em: <https://www.consed.org.br/storage/download/5c1a2ea79d702.pdf>.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 108-135, 2002.

PINTO, J. M. R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS**, v. 8, n.1, p. 23-46, jan./jun. 2006.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 71-88.

RIBEIRO, A. C.; VIANA, J. C. O monitoramento do financiamento da educação brasileira: o estudo do Siope. *In*: OLIVEIRA, J. F. (Org.). **Políticas e práticas de formação dos docentes, dirigentes escolares, planejamento, financiamento e avaliação da educação**. Recife: Anpae, 2018. p. 236-240.

SOUZA, F. A. Inativos da educação: despesa da educação? **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 35, n. 3, p. 1018-1051, dez. 2019.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, v. 42, n. 2, 1999.

TANNO, C. R. **Universalização, qualidade e equidade na alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)**: proposta de aprimoramento para a implantação do Custo-Aluno Qualidade (CAQ). Brasília: Conof, 2017. (Estudo Técnico, n. 24/2017).

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório sistêmico de fiscalização da educação**. Brasília: TCU, 2014.

TEIXEIRA, M. A. C. Os tribunais de contas brasileiros e o controle dos controladores. *In*: ALVES, M. A.; BRIGAGÃO, J.; BURGOS, F. (Org.). **Por uma gestão pública democrática**: 25 anos do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo. São Paulo: PGPC, 2017. p. 203-218.

VAZQUEZ, D. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. **Dados**, v. 57, n. 4, p. 969-1005, 2014.

WRIGHT, D. S.; STENBERG, C. W. Federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management: the origins, emergence, and maturity of three concepts across two centuries of organizing power by area and by function. *In*: RABIN, J.; HILDRETH, W. B.; MILLER, G. J. (Ed.). **Handbook of public administration**. New York: Routledge, 2018. p. 407-479.