

FINBRA E SIOPE, O QUE OS DADOS NOS DIZEM?

Jokasta Pires Vieira Ferraz – jokastaferraz@hotmail.com –
Observatório da educação/UFPR – CAPES.
Andrea Polena - andrea.ufpr@yahoo.com.br –
Observatório da educação/UFPR – CAPES.
Simony Rafaeli Quirino - simonyrafaeli@hotmail.com –
Observatório da educação/UFPR.

RESUMO

Este artigo tem como objetivo discutir as fragilidades das fontes que disponibilizam dados financeiros de gasto em educação. Os objetos de discussão e análise são os dados do arquivo Finanças do Brasil (FINBRA) e do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), o primeiro disponibilizado no site do Tesouro Nacional e o segundo pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Foram utilizados dados referentes aos anos de 2005, 2007 e 2009. Os resultados encontrados apontam para a necessidade de melhoria nas informações disponíveis, concluindo que, na medida do possível, os dados podem ser utilizados, desde que com claras soluções metodológicas.

Palavras-chave: políticas educacionais, finanças públicas, gasto em educação.

INTRODUÇÃO

Este artigo resulta das análises realizadas para efetuar o cálculo do gasto-aluno de todos os municípios brasileiros considerando os anos de 2005, 2007 e 2009. A escolha dos anos para a análise justifica-se pelo fato da articulação deste artigo com a pesquisa maior a qual é vinculado: “Qualidade no ensino fundamental: uma leitura das condições de efetividade dos sistemas estaduais e municipais de ensino a partir de indicadores de financiamento, condições de oferta e resultados escolares” desenvolvida pelo Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná (NUPE/UFPR). Esta pesquisa iniciou-se no ano de 2010, tendo como objetivo analisar as condições de qualidade educacional no ensino fundamental público brasileiro, a partir do cotejamento de indicadores de financiamento (gasto aluno-ano), condições de qualidade (índice de condições de qualidade desenvolvido no âmbito do projeto) e resultados escolares (Índice de

desenvolvimento da Educação Básica - IDEB) com vistas a avaliar a efetividade da política educacional nas redes estaduais e municipais brasileiras recentes.

No primeiro ano da pesquisa, com a qual este artigo se vincula, dedicou-se a organização e leitura dos indicadores gasto aluno-ano, índice de condições de qualidade das escolas e IDEB. No que se refere ao indicador gasto aluno-ano definiu-se que o mesmo seria a medida de esforço dos diferentes entes federados na realização da política educacional e que este seria gerado a partir dos dados disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional – Finanças do Brasil (FINBRA) – despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e no Censo Escolar – INEP/MEC, sendo produzido pela razão entre despesas em MDE e a matrícula.

Durante o segundo ano da pesquisa construiu-se um banco de dados cotejando os gastos com MDE, conforme informações do FINBRA, e matrículas na educação básica informadas pelo Censo Escolar. Esta organização permitiu evidenciar problemas com as informações de gasto-aluno, como a ausência de informações e/ou valores extremos. Assim sendo, para possibilitar a consolidação dos dados deste indicador optou-se por proceder correções no banco de dados, comparando os dados do FINBRA com os dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). Entendeu-se que tal condição era pertinente para possibilitar o trabalho com o gasto-aluno efetivamente realizado nos municípios brasileiros.

Contudo, na realização desta comparação verificou-se que apenas alguns problemas encontrados eram passíveis de correções e que alguns municípios mesmo após essas correções permaneciam com problemas nos dados de gasto-aluno. Tal constatação demonstrou as fragilidades nos dados disponíveis nestas bases de dados. São essas fragilidades que procuraremos demonstrar nesse artigo. Antes, contudo, cabe explicarmos o que são e o que compõem as bases de dados FINBRA e SIOPE.

O FINBRA e o SIOPE trazem os dados financeiros necessários para o cálculo do gasto por aluno. Essas duas fontes usadas para a pesquisa deveriam ter as mesmas informações, visto que, são dados da prestação de contas dos municípios, mas são organizadas de formas distintas. O FINBRA usa o Sistema de Coleta de dados Contábeis (SISTN) da Caixa Econômica Federal (Caixa). A organização desse sistema acontece da seguinte forma: os municípios preenchem um formulário com os dados do seu balanço e devem encaminhar as informações em papel, disquete ou via internet para a Caixa. O trabalho da Caixa é organizar os dados em um arquivo e encaminhar ao STN, que trata os dados com o objetivo de cumprir suas atribuições legais e atender à demanda de informações.

Já o SIOPE é operacionalizado pelo FNDE, mas a inserção e atualização de dados são feitas pelos estados, Distrito Federal e pelos municípios. O SIOPE realiza os cálculos dos percentuais mínimos aplicados em MDE e o declarante é o responsável pela veracidade dos dados.

Os dois bancos são semelhantes na possibilidade de serem atualizados, portanto, dados coletados em determinado período podem apresentar diferentes resultados se consultados em outra data. O SIOPE é de responsabilidade do FNDE e o FINBRA é um arquivo extraído do *site* do Tesouro Nacional. Outra diferença entre as fontes diz respeito à forma com que os dados são apresentados por elas: o SIOPE só permite gerar arquivos de cada município ou de cada estado em individual; já o FINBRA permite a consulta dos dados de forma agregada em uma única planilha, por isso o FINBRA é a principal fonte utilizada para o cálculo dos dados municipais, o SIOPE só foi consultado em municípios que apresentaram inconsistência de dados.

As fragilidades destes bancos de dados são o objeto principal a ser questionado por esse artigo, pois o resultado do gasto por aluno encontrado é resultado da qualidade das informações disponibilizadas.

MATERIAIS E MÉTODOS

Para a organização dos dados foi necessário, em primeiro lugar, conhecer as informações disponíveis, entender a forma da prestação de contas dos municípios para assim reconhecer quais as informações disponíveis seriam adequadas para a pesquisa.

Na base de dados FINBRA foi utilizado, nos anos de 2005, 2007 e 2009, as informações disponíveis na pasta nomeada “Despesas por funções e subfunções”. Esta pasta gera um arquivo com as despesas de todos os segmentos de responsabilidade dos municípios, para gerar o valor do gasto na educação básica foram usados os dados disponíveis na coluna “educação” subtraindo desta os valores da coluna “ensino superior”.

A base de dados SIOPE foi utilizada, no ano de 2005, para a correção dos seguintes itens: Total das despesas segundo os níveis de ensino – Despesas totais com o ensino (25%), Transferências de recursos do FUNDEF e Total das deduções da receita para formação do FUNDEF. No ano de 2007 foram utilizados os dados para correção dos seguintes itens: Item 36 – Total das Despesas com ensino, item 9 – Receitas destinadas ao FUNDEB e item 10 – Receitas recebidas do FUNDEB. E para o ano 2009 utilizamos o item 45 – Total Geral das

despesas com MDE, item 10 – Receitas destinadas ao FUNDEB e item 11 – Receitas do FUNDEB.

Ressalta-se que procurou-se, sempre que possível, utilizar os dados de despesa e de receita realizada/liquidada¹, salvo no ano 2007 que na maioria dos municípios corrigidos o total das despesas com ensino aparecia como despesas empenhadas². Além disso, em todos os casos corrigidos foram diminuídas as despesas com ensino superior, visto que, o objetivo era encontrar somente o gasto-aluno da educação básica.

Como já dito, os dados foram organizados para que fosse possível calcular o gasto por aluno nas redes municipais, que é efetuado da seguinte forma³:

$$\text{Gasto Aluno-ano} = \frac{\text{GE}d - \text{GE}S + (\text{EnvFUNDEF/FUNDEB} - \text{RecFUNDEF/FUNDEB})}{\text{ME}dB}$$

Sendo:

GE_d = Gasto em educação

GE_S = Gasto com ensino superior

EnvFUNDEF/FUNDEB = Valor enviado ao FUNDEF/FUNDEB

RecFUNDEF/FUNDEB = Valor recebido do FUNDEF/FUNDEB

ME_dB = Matrículas na educação básica

Efetuada a equação, foram verificados se os resultados encontrados apresentavam alguma inconsistência, utilizou-se como filtro no banco de dados: células que apareciam zeradas (0,00), células que apareciam com siglas (#N/D), células com valores negativos, bem como as células onde os valores do gasto-aluno se mostrassem menor que o mínimo ou maior que quatro vezes o mínimo estipulado para cada Estado de referência.

ACHADOS DA PESQUISA

Como já destacado anteriormente alguns problemas encontrados nas bases de dados foram passíveis de correções, contudo muitos municípios ainda permaneceram com problemas nos seus dados.

No ano de 2005, apenas com os dados do FINBRA, 813 municípios apresentavam problemas com dados. Entre estes problemas destacavam-se: dados zerados, dados negativos e municípios que não haviam repassado suas informações financeiras para esta base de dados.

Observando os dados por região do país pode-se verificar que a região Nordeste foi a que apresentou mais casos com dados a serem conferidos, totalizando cerca de 31% dos municípios. A região Sudeste vem logo em seguida apresentando cerca de 28% dos municípios com dados a serem conferidos, bem como a região Sul que apresentou cerca de 21% dos municípios com problemas nos dados. Já as regiões Centro-Oeste e Norte apresentaram os menores números de municípios a serem conferidos, correspondendo a cerca de 9% e 11% dos casos respectivamente.

A partir de tal constatação foram conferidos individualmente todos estes municípios por consultas ao SIOPE, e destes, 360 municípios, mesmo passando por correções, ainda continuaram apresentando problemas. Em alguns casos, por exemplo, por mais que o valor do FINBRA fosse substituído pelo valor do SIOPE, o gasto por aluno ainda permanecia abaixo do mínimo estipulado para o estado de referência.

Verificando os casos por região do país constatou-se que, dos 360 municípios que mesmo conferidos ainda apresentavam problemas, cerca de 81% pertenciam às regiões Nordeste, Sudeste e Sul. O que já era previsto, visto que, estas regiões apresentavam o maior número de municípios a serem conferidos. Contudo, se analisados, o número de municípios que tiveram seus dados corrigidos e regularizados após comparação aos dados do SIOPE, observa-se que as regiões Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul tiveram mais de 50% de seus casos resolvidos. Enquanto na região Norte que possuía menos municípios a serem conferidos não foi conseguido resolver 50% de seus casos.

O que chama a atenção é que, embora tenhamos duas bases de dados que divulgam as despesas em educação, temos 100 municípios em que não foram encontrados nenhum desses dados, sendo que destes 83% pertenciam a região Sudeste (82 municípios somente do Estado de São Paulo) e 12% da região Nordeste.

Além disso, mesmo após correção 177 municípios permaneceram com gastos abaixo do mínimo, dos quais cerca de 78% dos casos pertenciam as regiões Nordeste e Norte e, 102 municípios permaneceram com gastos quatro vezes maiores que o mínimo, sendo que destes cerca de 72% dos casos pertenciam a região Sul, mais especificamente ao Estado do Rio Grande do Sul com 73 municípios apresentando gastos quatro vezes maiores que o mínimo. Os dados até aqui relatados podem ser melhor visualizados na Tabela 1.

Alguns problemas encontrados nos bancos foram passíveis de correções, os erros encontrados nos bancos das redes estaduais serão comentados no decorrer da apresentação, mas os problemas dos dados municipais vão ser apresentados nas tabelas que seguem.

No ano de 2005, foram 813 municípios conferidos individualmente por consultas ao SIOPE, e destes, 360 municípios, mesmo passando por correções, ainda continuam apresentando problemas. Por exemplo, em alguns casos, por mais que o valor do FINBRA fosse substituído pelo valor do SIOPE, o gasto por aluno ainda permanecia abaixo do mínimo.

Tabela 1: Correções dos dados municipais do ano de 2005 – Brasil Geral.

Região	Estado	Municípios conferidos	Conferido mas o problema continua	Nenhum dado encontrado	Municípios com gasto abaixo do mínimo	Municípios com gasto 4 X maior que o mínimo
Norte	Acre	3	-	-	2	-
Nordeste	Alagoas	10	4	-	4	-
Norte	Amapá	4	4	-	4	-
Norte	Amazonas	11	1	-	1	-
Nordeste	Bahia	56	11	3	8	-
Nordeste	Ceará	32	11	-	11	-
Centro-oeste	Espírito Santo	19	9	-	9	-
Centro-oeste	Goiás	51	19	1	10	8
Nordeste	Maranhão	59	47	3	44	-
Centro-oeste	Mato Grosso	18	2	-	2	-
Centro-oeste	Mato Grosso do Sul	6	2	-	-	2
Sudeste	Minas Gerais	65	6	1	1	4
Norte	Pará	24	17	1	16	-
Nordeste	Paraíba	26	10	1	8	1
Sul	Paraná	42	4	1	3	-
Nordeste	Pernambuco	11	1	1	-	-
Nordeste	Piauí	36	9	1	8	-
Sudeste	Rio de Janeiro	17	3	-	3	-
Nordeste	Rio Grande do Norte	19	12	3	9	-
Sul	Rio Grande do Sul	119	74	1	-	73
Norte	Rondônia	7	-	-	-	-
Norte	Roraima	8	8	-	8	-
Sul	Santa Catarina	9	2	1	-	1
Sudeste	São Paulo	125	88	82	11	12
Nordeste	Sergipe	6	2	-	2	-
Norte	Tocantins	30	14	-	13	1

Fonte: FINBRA 2005, SIOPE 2005, Censo Escolar 2005.
Dados tabulados pelas autoras.

Cabe ressaltar que em 2007 há uma diferença em comparação aos outros anos da pesquisa: quase a totalidade dos valores de gasto em educação disponíveis no SIOPE e usados

para conferir os dados do FINBRA são de valores empenhados, que, portanto, podem sofrer alterações. Neste ano foram conferidos 774 municípios que apresentavam problemas com os dados apenas da fonte FINBRA, sendo que destes 758 foram corrigidos com valores empenhados disponíveis no SIOPE.

Verificando os dados por região do país observa-se que as regiões Nordeste e Sul apresentam o maior número de casos a serem conferidos, ambas totalizando cerca de 29% dos municípios. Logo em seguida a região Sudeste com cerca de 21% dos municípios. Já as regiões Centro-Oeste e Norte apresentavam os menores números de casos a serem conferidos com cerca de 9% e 12% respectivamente.

Após a correção, verificou-se que ainda 168 municípios apresentavam problemas em seus dados, sendo que a região Sudeste apresentava o maior número de casos, totalizando cerca de 37% dos municípios (49 municípios somente do Estado de São Paulo). Outra região que apresentou um grande número de casos foi a região Sul com cerca de 35% dos municípios com problemas nos dados (42 municípios somente do Estado do Rio Grande do Sul). A região Nordeste se apresentou numa posição intermediária apresentando cerca de 14% dos municípios com problemas nos dados. Já as regiões Centro-Oeste e Norte apresentaram os menores números de casos, ambas apresentando cerca de 7% dos municípios com problemas nos dados.

No entanto, ao analisarmos o número de municípios que tiveram seus dados corrigidos e regularizados após comparação com os dados do SIOPE, verificamos que as regiões Nordeste, Norte e Sul tiveram mais de 70% de seus casos corrigidos. E nas regiões Centro-Oeste e Sudeste foram corrigidos os dados de mais de 50% dos municípios.

Verificou-se também que no ano de 2007, em comparação ao ano de 2005, houve um avanço na entrega dos dados financeiros a essas bases de dados por parte dos municípios, pois em apenas 19 municípios não se encontrou dados sobre despesa em educação, sendo que destes 10 municípios pertenciam a região Nordeste e 7 a região Norte.

Além disso, verificou-se que, em comparação ao ano de 2005, houve uma baixa no número de municípios que permaneceram, após correção, com gastos abaixo do mínimo (134 municípios). Também foram modificadas as regiões que apresentaram o maior número deste caso, sendo que em 2007 as regiões Sudeste e Sul apresentaram cerca de 82% dos municípios com gastos abaixo do mínimo. No que se refere aos municípios que apresentaram gastos quatro vezes maiores que o mínimo, verificou-se que apenas 19 apresentavam esta condição, com predominância na região Nordeste (9 casos) e na região Sul (6 casos).

Os dados apresentados acima podem ser melhor visualizados na Tabela 2.

Tabela 2: Correções dos dados municipais do ano de 2007– Brasil Geral.

Região	Estado	Conferidos	Quantos são gastos empenhados	Conferido mas o problema continua	Nenhum dado encontrado	Municípios com gasto abaixo do mínimo	Municípios com gasto 4 X maior que o mínimo
Norte	Acre	4	4	-	-	-	-
Nordeste	Alagoas	11	10	1	1	-	-
Norte	Amapá	5	5	1	-	1	-
Norte	Amazonas	7	6	1	1	-	-
Nordeste	Bahia	74	72	3	2	-	1
Nordeste	Ceará	10	10	1	-	-	1
Centro-oeste	Espírito Santo	5	5	1	-	1	-
Centro-oeste	Goiás	50	50	12	-	12	-
Nordeste	Maranhão	45	44	1	1	-	-
Centro-oeste	Mato Grosso	16	16	-	-	4	-
Centro-oeste	Mato Grosso do Sul	7	7	-	-	-	-
Sudeste	Minas Gerais	80	80	11	1	9	1
Norte	Pará	56	49	6	6	-	-
Nordeste	Paraíba	18	18	2	-	2	-
Sul	Paraná	53	53	9	-	9	-
Nordeste	Pernambuco	22	21	1	1	-	-
Nordeste	Piauí	24	22	8	2	-	6
Sudeste	Rio de Janeiro	15	15	2	-	1	1
Nordeste	Rio Grande do Norte	21	21	5	3	1	1
Sul	Rio Grande do Sul	152	152	42	1	35	6
Norte	Rondônia	3	3	-	-	-	-
Norte	Roraima	2	2	-	-	-	-
Sul	Santa Catarina	18	18	8	-	8	-
Sudeste	São Paulo	57	57	49	-	48	1
Nordeste	Sergipe	3	3	-	-	-	-
Norte	Tocantins	16	15	4	-	3	1

Fonte: FINBRA 2007, SIOPE 2007, Censo Escolar 2007.

Dados tabulados pelas autoras.

No ano de 2009, houve uma diminuição nos municípios que precisaram de correções, foram 603, mas destes 170 ainda permaneceram com problemas, sejam por valores abaixo do mínimo do Fundef/b ou acima, ou ainda municípios cujos dados não constavam no SIOPE. Pode-se observar que, ao longo do período pesquisado, o número de municípios com erros aparentes nos dados foram diminuindo; comparando 2005 com 2009, temos uma diminuição

de mais de 50% no número de municípios que, mesmo com a correção, continuaram com problemas.

Observando os dados por região do país verificamos que a região que apresentava o maior número de municípios com dados a serem conferidos era a região Nordeste, com cerca de 33% dos municípios. As regiões Sul e Sudeste também apresentaram um número significativo de municípios a serem conferidos, cerca de 24% e 22% dos municípios respectivamente. Já as regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram o menor número de municípios com dados a serem conferidos, cerca de 9% e 12% respectivamente.

No que se refere aos municípios que mesmo após as correções permaneceram com problemas nos dados, pode-se perceber que a maioria pertencia às regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste que juntas representam cerca de 82% dos 170 municípios, que mesmo conferidos ainda apresentavam problemas com os dados. Contudo, observando os municípios que tiveram seus dados corrigidos e regularizados após comparação com os dados do SIOPE observa-se que nas regiões Nordeste, Norte e Sudeste foram corrigidos mais de 70% dos casos. Na região Centro-Oeste foram corrigidos cerca de 68% dos casos. E apenas na região Sul foram resolvidos menos de 50% dos casos.

Assim como no ano de 2007, ao comparar o ano de 2009 ao ano de 2005, observa-se uma diminuição no número de municípios que não apresentavam nenhum dado sobre despesa em educação, pois apenas 18 municípios não apresentavam os mesmos, sendo que deste 12 pertenciam a região Nordeste e 4 a região Norte.

No ano 2009, verificamos que houve um aumento no número de municípios com gastos abaixo do mínimo comparado ao ano 2007, foram 166 municípios que apresentaram esta condição, sendo que destes 79% pertenciam às regiões Sul e Sudeste, as mesmas regiões que no ano 2007 apresentavam o maior número de município com gastos abaixo do mínimo.

No que se refere aos municípios que apresentavam gastos quatro vezes maiores que o mínimo podemos observar que apenas 10 municípios apresentavam esta condição com predominância nas regiões Sudeste (7 casos) e na região Sul (2 casos).

Os dados comentados acima podem ser melhor visualizados na Tabela 3.

Tabela 3: Correções dos dados municipais do ano de 2009 – Brasil Geral.

Região	Estado	Municípios conferidos	Conferido mas o problema continua	Nenhum dado encontrado	Municípios com gasto abaixo do mínimo	Municípios com gasto 4 x maior que o mínimo
Norte	Acre	3	-	-	-	-
Nordeste	Alagoas	4	2	2	-	-

Norte	Amapá	3	-	-	-	-
Norte	Amazonas	6	1	-	1	-
Nordeste	Bahia	58	1	1	-	-
Nordeste	Ceará	23	-	-	-	-
Centro-oeste	Espírito santo	3	1	-	1	-
Centro-oeste	Goiás	49	20	-	19	1
Nordeste	Maranhão	49	3	2	1	-
Centro-oeste	Mato grosso	16	3	-	3	-
Centro-oeste	Mato grosso do sul	9	-	-	-	-
Sudeste	Minas gerais	67	-	1	22	1
Norte	Pará	22	4	4	-	-
Nordeste	Paraíba	18	4	-	4	-
Sul	Paraná	48	9	-	9	-
Nordeste	Pernambuco	15	1	1	-	-
Nordeste	Piauí	18	2	2	-	-
Sudeste	Rio de janeiro	19	4	-	-	4
Nordeste	Rio grande do norte	16	5	4	1	-
Sul	Rio grande do sul	78	56	1	54	1
Norte	Rondônia	4	-	-	-	-
Norte	Roraima	1	-	-	-	-
Sul	Santa Catarina	18	15	-	14	1
Sudeste	São Paulo	42	33	-	31	2
Nordeste	Sergipe	1	-	-	-	-
Norte	Tocantins	13	6	-	6	-

Fonte: FINBRA 2009, SIOPE 2009, Censo Escolar 2009.
Dados tabulados pelas autoras.

A tabela 4 ilustra os resultados de gasto aluno-ano obtidos com os dados de gasto em educação encontrados no FINBRA e corrigidos pelo SIOPE. Como foram excluídos apenas os casos em que o cálculo de gasto aluno-ano resultava em zero ou apresentava ausência de alguma informação, matrícula ou gasto em educação, encontrou-se valores mínimos muito baixos em alguns estados, porém, esses resultados foram conferidos e mesmo assim essas informações apresentaram erros, sejam de dados financeiros ou educacionais. A tabela 4 traz os resultados das médias de gasto-aluno por região.

Pode-se observar que, mesmo conferindo os valores abaixo do mínimo estipulado por aluno pelo FUNDEF/FUNDEB para cada estado, temos casos em que a média de gasto aluno-ano é muita baixa e se compararmos com o valor do Custo-aluno Qualidade inicial (CAQi)

para as séries iniciais do ensino fundamental (R\$2.897,00), os números estão muito abaixo deste.

Nos anos de 2005 e 2007, a região que apresenta maior média de gasto é o Sul, porém também é a região que tem menor crescimento na média de gasto por aluno, apenas 3%. Em 2009, o Sudeste tem a maior média. Observa-se também que a mediana – “valor que divide o conjunto em duas partes iguais” (GARNIER; CAPUL 1996, p. 262) – é pouco distante da média na maioria das regiões.

A região Nordeste é a que tem maior crescimento na média de gasto por aluno, foram 86% no período pesquisado, esse resultado provavelmente é reflexo do aumento de matrículas na região, que conseqüentemente faz gerar mais recursos; porém, mesmo com esse crescimento, o Nordeste é a região com menor média de gasto nos três anos pesquisados. Mas, além de analisar os dados agrupados por regiões, cabe olhar para cada estado em particular, visto que podem existir diferenças entre estados de uma mesma região.

Tabela 4: Gasto aluno-ano das redes municipais por região

		2005	2007	2009	Crescimento
Centro-oeste	Média	3.042	3.516	4.085	34%
	Mediana	2.895	3.463	4.035	39%
	Máximo	15.279	7.232	11.230	-27%
	Mínimo	987	238	316	-68%
	N	455	455	455	
Nordeste	Média	1.697	2.543	3.150	86%
	Mediana	1.690	2.427	3.143	86%
	Máximo	6.788	48.897	6.344	-7%
	Mínimo	322	1.180	890	176%
	N	1.764	1.764	1.764	
Norte	Média	2.356	3.314	3.834	63%
	Mediana	2.197	3.287	3.618	65%
	Máximo	9.395	9.864	9.549	2%
	Mínimo	103	914	260	152%
	N	438	438	438	
Sudeste	Média	3.256	3.776	4.438	36%
	Mediana	2.991	3.566	4.180	40%
	Máximo	41.550	19.845	18.050	-57%
	Mínimo	1.226	461	24	-98%
	N	1.632	1.632	1.632	
Sul	Média	4.085	3.974	4.191	3%
	Mediana	3.450	3.740	4.153	20%
	Máximo	38.618	10.552	17.414	-55%
	Mínimo	1.141	341	319	-72%
	N	1.156	1.156	1.156	
Total	Média	2.837	3.360	3.890	37%
	Mediana	2.581	3.073	3.585	39%
	Máximo	41.550	48.897	18.050	-57%
	Mínimo	103	238	24	-77%
	N	5.445	5.445	5.445	

Fonte: Censo escolar 2005,2007 e 2009; SIOPE; FINBRA.
Dados tabulados pelas autoras.

Cabe ainda comentar que os demonstrativos de receitas e despesas em educação fazem parte da prestação de contas referente à Lei de Responsabilidade Fiscal, portanto, a disponibilização dos dados de forma errada também embaraça a transparência dos dados que devem estar disponíveis.

Em recente pesquisa, apresentada pela União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), há um alerta sobre a qualidade das informações referentes aos dados contábeis dos municípios:

[...] a pesquisa confirmou a importância de que os dados orçamentários e financeiros dos municípios possuam níveis maiores de desagregação. É necessário que as despesas de pessoal, custeio e capital sejam lançadas nas etapas correspondentes. Esta necessidade deve estar presente também no formato da coleta nacional destas informações (UNDIME, 2012, p. 29).

Além do mais, a já referida pesquisa traz uma crítica contundente sobre o cálculo do gasto-aluno por etapa ou modalidade,

Como consequência do exposto, não é adequado apresentar dados de valor por aluno tendo por base as informações coletadas pelo Siope. Sem uma alteração no formato da declaração solicitada aos municípios e sem uma verificação da consistência destas informações, a divulgação de tais indicadores só estimulará conclusões equivocadas sobre o gasto realizado por etapa e modalidade (UNDIME, 2012, p. 30).

Esta falha apontada pela UNDIME, de que os valores de gasto analisados por modalidade apresentam problemas, é a principal razão para se trabalhar, nesta dissertação, com o valor de gasto declarado para toda a educação básica (excluindo o ensino superior), para assim chegar perto de valores mais consistentes.

Infelizmente, as fragilidades apontadas não são as únicas. Além do pouco detalhamento das despesas, existe a controversa avaliação feita pelos tribunais de contas dos gastos públicos em educação, que muitas vezes não apresentam regras coerentes com os artigos 70 e 71 da LDB.

Os pareceres dos Tribunais de Conta (TC) acabam por se tornar uma normatização superior à LDB e à Constituição Federal. As interpretações da lei e análise nas contas públicas da educação deveriam ser o mais transparente e compreensível possível, mas, em pesquisa realizada por Davies (2010), observa-se que os Tribunais de Conta chegam a voltar em suas resoluções:

O TC confundiu despesas em MDE (definidas nos artigos 70 e 71 da LDB), que incluem bolsas de estudo em escolas privadas, com despesas no Fundef, que só podiam ser no ensino fundamental público. Equívoco semelhante foi cometido pela Resolução 648 (BAHIA, 2002). O TCM parece ter percebido este equívoco posteriormente, pois na Resolução nº. 1.251 (BAHIA, 2007a) excluiu tais bolsas da categoria de despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública (DAVIES, 2010, p. 151).

Sobre as prestações de contas, Davies (1999) aponta a importância da fiscalização por órgãos compostos principalmente pelos profissionais da educação:

Uma medida de curto prazo, que pode ser adotada por movimentos sociais e, em particular, pelos profissionais da educação e seus sindicatos, é a capacitação técnica para a análise dos orçamentos, balancetes e balanços gerais do Poder Público, que é

também uma capacitação política, no sentido de que as organizações dos movimentos sociais e profissionais da educação poderão ter mais eficácia nas suas reivindicações de mais escolas, melhores condições de ensino e melhores salários junto a autoridades e a órgãos como o Ministério Público, encarregado de velar pelo cumprimento da lei (DAVIES, 1999, p. 23).

O grande desafio em trabalhar com os dados financeiros referentes à educação é que além de compreender as informações disponíveis é necessário organizar formas de lidar com as inconsistências de dados apresentadas, visto que a disponibilização dos dados não tem como objetivo a realização de pesquisas.

CONCLUSÃO

A publicidade na administração pública brasileira está estabelecida como princípio na Constituição Federal de 1988. Desta forma, os entes públicos devem obedecer a tal princípio e prestar contas ao Poder Legislativo e à sociedade.

Neto *et.al.* (2007, p. 78) destacam que extrai-se do princípio da publicidade que o povo tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública para o exercício do controle social, derivado do exercício do poder democrático.

Para desempenhar tal função o controle social deve contar com a transparência pública que, de acordo com Culau e Fortis (2006, p. 1), cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade, ampliando o nível de acesso dos cidadãos às informações sobre a gestão pública.

Contudo, cabe ressaltar que transparência não significa apenas disponibilização de dados. Sendo necessário avaliar a forma como estas informações estão sendo repassadas para a sociedade e se estas realmente representam instrumento para o controle social.

Neste artigo foram analisados os dados sobre gastos educacionais disponíveis nas bases de dados FINBRA e SIOPE e verificou-se que, ao longo do período pesquisado, o número de municípios com erros aparentes dos dados foram diminuindo. Comparando o ano de 2005 com o ano de 2009, temos uma diminuição no número de municípios que, mesmo com a correção, continuaram com problemas para cerca de 47%.

Contudo, é problemático haver divergências entre os dados do SIOPE e do FINBRA, visto que, os mesmos são alimentados com dados da prestação de contas dos municípios, assim como, o uso de dados financeiros com valores empenhados por parte do SIOPE, pois estes não representam os gastos reais com educação, podendo ser alterado.

Outra questão que chama a atenção é o fato de termos duas fontes de dados sobre gastos educacionais e, ainda assim, existirem municípios em que não foi encontrado nenhum

destes dados. Esta situação remete a pergunta: Qual a consequência para o município que não repassa a informação? Qual a consequência para a base de dados que não pressiona para o repasse da informação ou não atualiza a informação? Qual a consequência para a sociedade que não tem acesso a informação?

Notas

1. Receita realizada/liquidada: é a verificação do direito adquirido pelo credor de receber o pagamento. É o segundo estágio da execução da despesa, precedido do empenho e antecedido do pagamento. <http://transparencia.portoalegre.rs.gov.br>, 2013
2. Despesas empenhadas: é o valor do orçamento público formalmente reservado (pela emissão do empenho) para compromissos assumidos com terceiros. <http://transparencia.portoalegre.rs.gov.br>, 2013
3. Diferença entre o enviado e recebido do FUNDEF/FUNDEB: Os estados e municípios enviam ao fundo 20% dos 25% destinados a educação, mas os valores enviados retornam aos estados e municípios conforme o número de matrículas que a rede possui em cada etapa/modalidade de ensino. Portanto, se o estado ou município tem uma arrecadação alta, mas possuem poucas matrículas, ele acaba enviando mais recursos ao fundo do que recebe, também existe a situação contrária, onde as redes de ensino têm muitas matrículas, mas a arrecadação do estado ou município é menor, nesse caso o valor recebido do FUNDEF/FUNDEB é maior do que o que foi enviado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Constituição Federal, 1988.

BRASIL, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, 1996.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 53, 2006.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 14, 1996.

CAPUL, Jean-Yves; GARNIER, Oliver. Dicionário de economia e de ciências sociais. Lisboa: Plátano, 1998.

CRUZ, R. Pacto Federativo e Financiamento da Educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque, 2009. Disponível em:<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122009-101928/pt-br.php>>

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas

pela Lei de Responsabilidade Fiscal. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os desafios da construção de um sistema nacional de educação. In: Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010.

DAVIES, N. Os tribunais de contas de São Paulo e sua avaliação dos gastos governamentais em educação. EccoS revista científica, janeiro-junho, ano/vol. 8; número 001, p.173-191, São Paulo, Brasil.

_____, N. Tribunal de Contas: faz as contas ou faz-de-conta na avaliação dos gastos governamentais com educação?, R. bras. Est. pedag., Brasília, v. 80, n. 194, p. 19-27, jan./abr. 1999.

_____, N. Os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas da Bahia para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 18, n. 66, p. 139-156, jan./mar. 2010.

_____, N. Os procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas do Piauí DO para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação, Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 110, p. 93-111, jan.-mar, 2010.

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

MARTINS, P. S. O financiamento da educação no município. Consultoria Jurídica - Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2004.

_____, P. S.. O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. Brasília – DF. 2009

NETO, Orion Augusto Platt; CRUZ, Flávio da; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. Contab. Vista & Ver, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar.2007.

NUPE. Relatório de Atividades 2011 – Parcial. Disponível em: <<http://www.nupe.ufpr.br/observa12.pdf>> Acesso em: 30 Mar. 2013.

_____. Relatório de Atividades – Ano Base: 2012 – Parcial. Disponível em: <<http://www.nupe.ufpr.br/observa13.pdf>> Acesso: 30 Mar. 2013.

OLIVEIRA, F. A A lógica das reformas: a evolução do sistema tributário (1966-2002). IN: PINTO, M P A; BIASOTO JR, G Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil. Campinas: Editora UNICAMP, 2006.

PINTO, J M R. Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas. Brasília: Plano, 2000.

_____, J. M. R. . O financiamento da educação no governo Lula. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 25, p. 323-340, 2009.

_____, J. M. R.. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educ. Soc.*, Out 2007, vol.28, no.100, p.877-897. ISSN 0101-7330

_____, J. M. R.; CARRERA, D. Custo aluno qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação: 2007.

REZENDE, Fernando. Finanças Públicas. 2 ed. São Paulo : Atlas, 2010.

Relatório de pesquisa Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros – Ano base: 2009

UNDIME; ARAUJO, R. L. S. Relatório de pesquisa Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros – Ano base: 2009. Brasília, 2012.

VERHINE, Robert Evan. Custo-aluno-qualidade em escolas de educação básica. Brasília: INEP/MEC, 2006.