

019

TRANSPARÊNCIA, CONTROLE SOCIAL E COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



SESSÕES TEMÁTICAS

III **ENEPCP** ANAIS

EDUCAÇÃO BÁSICA E TRANSPARÊNCIA: UMA ANÁLISE SOBRE AS POLÍTICAS E OS RECURSOS PÚBLICOS VOLTADOS À EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM-PA

Andreza Lopes Leão (UFOPA)
Ênio Erasmo de Oliveira Ramalho (UFOPA)
Gabriel Marinho Alves (UFOPA)
Joice Eliane Vasconcelos de Oliveira (UFOPA)

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo analisar a educação básica no município de Santarém-Pa, a partir do ponto de vista das políticas e do orçamento público. Desse modo, optou-se pelo método do materialismo histórico dialético com a combinação de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. De maneira conjunta com a análise descritiva documental e levantamento bibliográfico presente na pesquisa desde o momento em que se formulou o problema de pesquisa e perpassou por toda a estruturação deste. Preliminarmente, o trabalho inicia-se sob a base do direito à educação de modo a se problematizar sua concretização. Em seguida, são expostos conceitos primários sobre orçamento para que se possa relacioná-lo com as políticas públicas, objetivando-se compreender a relação da combinação dessas três áreas para a concretização do direito à educação como a finalidade de compreender as especificidades do município de Santarém. Por fim, conclui-se a análise dos dados sobre os recursos destinados à educação, evidenciando sua aplicação, verificando se há ou não (in) dependência dos repasses governamentais.

Palavras-Chaves: educação; orçamento; políticas públicas; transparência;

INTRODUÇÃO

O Brasil é uma república democrática que tem como diploma norteador a Constituição Federal de 1988. Desse modo, valores voltados para a construção de um país que preza pela participação popular são tidos como base para sua organização. Dentre eles presa-se pela educação a qual é considerada um instrumento de concretização da democrática.

Assim sendo, o Estado Brasileiro utilizou-se de múltiplas estratégias para promovê-la por meio de instrumentos da administração e gestão pública que desde meados de 1988, tem apresentado uma tendência para legislar sobre o assunto com vistas a criar estratégias para a solidificação de uma educação de qualidade. Ou seja, houve um investimento significativo no que tange a criação de universidades, centros tecnológicos, dentre outros. Nesse sentido, destaca-se a criação de estratégias, legislações e planos com relação à estruturação atual e futura para a educação.

Para a concretização dos valores democráticos que fundamentam o Estado-Brasil, é indispensável a criação de mecanismos com vistas à participação popular e controle social. Consoante a esses entendimentos diversos, foram criados portais de informações com a finalidade de dar transparência às ações estatais.

Dessa forma, parte-se da hipótese de que a educação depende da existência da interdisciplinaridade entre diversas áreas que em comumhão de esforços contribuirão para a concretização da mesma, seguindo a proposta de análise interdisciplinar que se optou por investigar a educação do ponto de vista jurídico, econômico e das políticas públicas.

Nessa perspectiva, essa pesquisa tem como objetivo analisar a educação básica em Santarém ofertada pela rede municipal, elaborando-se um panorama sobre as metas e objetivos traçados sobre as análises de natureza orçamentária, com vistas a reconhecer de que maneira a mesma está sendo evidenciada no Município de Santarém. Para isso, tornou-se necessário identificar quais os instrumentos metodológicos seriam utilizados para a elaboração da pesquisa, tendo em vista que se trata de uma investigação no campo educacional com a utilização de conhecimento de diversas áreas. Logo, por propor um entendimento de que a prática não está dissociada da teoria, pelo contrário, se complementam, utilizamos o método dialético para interpretação da realidade educacional (PIRES, 1997), da qual todos esses aspectos apresentados ganham especial relevância quando se trata de pesquisa no campo da educação, por ser de natureza dinâmica (TRIVIÑOS, 1987).

Dentre as técnicas de instrumentalização da pesquisa se elencou a análise descritiva, esta consiste em um estudo que utiliza dados para descrever com a máxima exatidão a realidade, isto é, a realização da coleta dos dados, sua ordenação, bem como sua classificação com vistas à compreensão das informações, sejam elas com relação ao número de matrículas, ou mesmo, com relação à despesa e receita no que tange as informações de cunho orçamentário. Também de natureza descritiva é a análise documental, esse instrumento permite ao investigador “reunir uma grande quantidade de informação sobre leis estaduais de educação, processos e condições escolares, planos de estudo, requisitos de ingresso, livros-texto etc” (TRIVIÑOS, 1987, p. 111), assim como a pesquisa acerca do Plano Nacional de Educação (PNE) e Plano Municipal de Educação (PME).

Em suma, o método para a interpretação da realidade educacional utilizado foi o materialismo histórico dialético com a combinação de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. De maneira conjunta com a análise descritiva documental e levantamento bibliográfico presente desde o momento em que se formulou o problema de pesquisa e perpassou por toda a estruturação desta.

Assim sendo, este artigo tem como escopo inicial a identificação das principais legislações brasileiras que discutem a educação a partir de 1988, de maneira a situar a educação no ordenamento jurídico, evidenciando objetivos expressos pelos textos normativos para a concretização da educação. A seguir, serão analisados alguns conceitos básicos sobre orçamento público e qual a importância dessa área do conhecimento para estudos de natureza educacional. À vista disso, far-se-á uma breve compreensão do que são políticas públicas e qual a sua importância para a concretização de direitos, em especial, o direito à educação básica no Município de Santarém.

Por fim, todas as compreensões anteriores servirão de base para a análise dos dados da educação básica no município de Santarém-PA no período de 2013 a 2017. Com isso, far-se-á um levantamento de dados sobre as matrículas em estabelecimento de ensino municipal de educação básica, além de uma análise de natureza orçamentária com relação a receitas e despesas do município voltadas para a educação, com destaque para os dados orçamentários relacionados ao FUNDEB, de modo a evidenciar ou não sua importância para a implementação de educação básica municipal no município de Santarém.

Por consequência, para que se realizasse essa pesquisa foram utilizados dados fornecidos pelos portais da transparência governamentais, com fundamento de que esses instrumentos de acesso a dados são de direitos intrinsecamente ligados à cidadania em consonância com a democracia e, portanto, quando utilizados por pesquisadores de diversas áreas podem trazer importantes contribuições para a construção de conhecimento.

DIREITO A EDUCAÇÃO DO PONTO DE VISTA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O direito à Educação é um direito de natureza fundamental que está previsto pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 205:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988)

Entende-se ainda que a educação básica é de fundamental importância, visto que esta é compreendida como o pilar de toda construção educacional. Há também a previsão constitucional de que o ensino deverá ser realizado de modo a atender aos princípios da igualdade, liberdade, gratuidade, pluralismo, de valorização dos profissionais, de gestão democrática e qualidade (art. 206, CF/88). No art. 22 da CF/88, por exemplo, há a disposição de que é de competência privativa da união a elaboração de legislação sobre as diretrizes e bases da educação (inc. XXIV). Desse modo, a Lei de Diretrizes Básicas (Lei nº 9.394/1996) apresenta o direito à educação básica, em seu art. 4º, o qual deve ser atendido mediante um dever estatal de oferta (CURY, 2008).

Portanto, educação básica é, em verdade, entendida etimologicamente como “base” (CURY, 2008, p. 294), ou seja, expressa a ideia de ponto de partida essencial para a construção do conhecimento. O direito ao acesso à educação é, assim, um direito constitucional por estar expresso na constituição de 1988 como direito fundamental e é exatamente desse modo que a educação a partir daí passa a ser reconhecida como um direito do cidadão, revelando-se como uma das bases da cidadania.

O direito a educação é um direito social de segunda geração, que necessita de uma prestação positiva por parte do Estado sob a forma de dever, já que os direitos basilares que atendem ao conceito da teoria do mínimo existencial, caracterizam a educação como propulsora de autonomia na medida em que o indivíduo se situa de forma consciente frente às realidades do mundo (ESPINDOLA, 2016). Desta forma, os direitos de natureza social são expressos por meio de normas programáticas que precisam de outros instrumentos normativos para que sejam factíveis (ESPINDOLA, 2016).

Anteriormente a CF/88 não tinha esta compreensão do novo conceito, este nasce “de um possível histórico que se realizou de uma postura transgressora de situações preexistentes, carregadas de caráter não democrático” (CURY, 2008, p. 294). A atividade estatal, porém, era de natureza subsidiária, a partir da compreensão da educação como uma das garantias da cidadania, torna-se mais forte o entendimento da educação pela ótica de dever do Estado (CURY, 2008). O que se pretende preservar, por conseguinte, é a própria democracia, pois embora esse direito seja basilar e fundamental não é uma obviedade e por força normativa da constituição: os direitos são reconhecidos e declarados devendo ser cumpridos (CHAUÍ, 1989).

Diante disto, atualmente, a educação básica compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Consiste em uma prestação gratuita e obrigatória por parte do Estado brasileiro por ser um bem público, por garantir direitos e por qualificar o mercado de trabalho (CURY, 2008). E por representar uma garantia da cidadania, além das disposições constitucionais, existem outros diplomas que tem como escopo instrumentalizar e nortear o direito à educação, dentre eles a Lei de Diretrizes Básicas, o Plano Nacional da Educação, dentre outros.

A Lei de Diretrizes Básicas (Lei nº 9.394/1996), em seu art. 9º estabelece a criação de um Plano de natureza nacional de forma conjunta com os estados e municípios, e com isso, é importante o papel da sociedade no que tange a garantia do direito a educação, visto que o plano municipal deve ser elaborado de forma conjunta com os cidadãos do município. Ele deverá propor diretrizes e objetivos gerais para a educação (TORRES; MALTA, 2014).

Importante destacar também que no Plano de 2001-2011, a Lei nº 10.172/2001 não havia disposições sobre a educação indígena em uma tentativa de universalização das disposições, não constando também, a educação quilombola. Assim sendo, em 2014 foi aprovado o Plano de 2014- 2024 (Lei nº 13.005/2014), o qual tem como diretrizes a: erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, superação da desigualdade e discriminação, melhoria na qualidade da educação, promoção e gestão da educação pública, valorização dos profissionais da educação, promoção aos princípios dos direitos humanos, como também dispõe sobre o percentual do PIB (Produto Interno Bruto) que devem ser aplicados na educação (art. 214, CF/88 c/c art. 1º da Lei 13.005/2014). Desse modo, no âmbito de elaboração do plano municipal, a estrutura é bem semelhante ao do plano nacional, observando-se as particularidades de cada localidade (TORRES e MALTA, 2014).

Consequentemente, para além da qualificação de mão de obra para o mercado de trabalho, preza-se pela educação como expressão de um Estado democrático de direito que combate a desigualdade, a intolerância e a descriminalização (CURY, 2008). Seu principal instrumento de propagação de valores democráticos é a educação como um dever estatal ligado à noção de patrimônio pertencente a todos (TEIXEIRA, 1994). Portanto, o Estado brasileiro deve proporcionar a democracia instrumentalizada por meio da educação, em especial a básica, visto que a democracia se substancia em um cenário de direitos e deveres em que se insere o cidadão (TORRES e MALTA, 2014). Nessa perspectiva, diz ESPINDOLA (2016, p. 38) que “a educação, portanto, é indispensável para possibilitar o pleno desenvolvimento do ser humano e o melhor meio para permitir o pleno exercício de suas liberdades e da cidadania”.

Consoante ao exposto, essa prestação depende de uma boa gestão no que tange aos setores do Estado cujo escopo é atender a prestação da educação de maneira universal (CURY, 2008). E para atender as metas constitucionais de erradicação da pobreza e combate à desigualdade social, foi criado o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação), que atua de maneira subsidiária no que tange os investimentos educacionais com relação ao que já é realizado pelos municípios, é fruto da emenda constitucional 53 de 2006, aprovado pela lei 11.494/2007.

Embora se compreenda que a educação possa ser ofertada por meios de natureza privada (art. 209 CF/88), é importante a compreensão de que se trata de um dever estatal de investir e prestar a educação de maneira universal e inclusiva a todos os cidadãos como maneira de garantir os valores democráticos. Assim, se observou que existem metas e elas estão organizadas em planos, sejam eles de natureza nacional, estadual ou municipal. Destarte, o art. 211 da CF/88 diz que todos os entes estatais atuarão de maneira conjunta em regime de colaboração para a instrumentalização do sistema de ensino, destacando-se que os municípios atuarão de maneira prioritária no que tange a educação fundamental e infantil (§2º), cabendo aos Estados e ao Distrito Federal atuarem prioritariamente com relação à educação fundamental e média (§3º), todos com vistas a universalização do ensino.

Mas não podemos esquecer que, para se atingir as metas educacionais é necessário analisar a questão orçamentária, pois não adianta construir Planos e Projetos voltados para a educação se o recurso público não cobrirá tudo. Foi o que identificou as autoras Torres e Malta (2014) ao analisarem a dificuldade de se atingir as metas da cidade de Maria de Itabira por causa do orçamento. Em razão disso que é importante a análise do orçamento quando se analisa o direito à educação.

ORÇAMENTO PÚBLICO DESTINADO À EDUCAÇÃO

É de suma importância a compreensão do direito a educação e dos conceitos básicos de orçamento público, tendo em vista que é a partir da gestão desse que será possível a aplicação dos recursos públicos para implementação de políticas públicas. É exatamente por isso que deve-se gerir a *res pública* com eficiência e competência, pois é esta atividade que definirá com o que se deverá gastar e, em seguida, serão elaborados os planos orçamentários a representar os interesses coletivos da sociedade e os interesses da minoria na acepção marginalizada da palavra (ESPINDOLA, 2016). De modo simplificado, entende-se o orçamento público como um ramo que:

tem a finalidade precípua de gerenciar os recursos financeiros do Estado, a partir do controle dos gastos públicos, bem como arrecadação de suas receitas. Seu conteúdo é estudado no ramo chamado Direito Financeiro que tem como principal objeto de estudo a atividade financeira do Estado, compreendendo suas receitas, suas despesas, bem como o instrumento que traz essa previsão, qual seja: o orçamento (ESPINDOLA, 2016, p. 63).

Ou seja, o Direito Financeiro tem como área de estudo o orçamento público, que por sua vez, tem como objeto a gestão dos recursos públicos e é em função disto que os conceitos de finanças, gestão e direito são tão próximos e podem agir de maneira complementar. Embora tenha ficado claro a importância do estudo do orçamento aliado às noções de gestão de direitos, ainda há uma lacuna no entendimento de que para que sejam concretizados os direitos de ordem fundamentais, é necessária uma série de compreensões acerca do recurso público, embora exista pouca expressividade pelo estudo da temática (ESPINDOLA, 2016).

Assim sendo, a finalidade do Orçamento Público é auxiliar a atividade do controle parlamentar sob o poder executivo (GIACOMONI, 1985) através de alguns princípios orçamentários da administração pública: “o da exclusividade, da programação, da anualidade, da unidade, da universalidade, da legalidade, da transparência orçamentária, da publicidade orçamentária, entre outros” (ESPINDOLA, 2016, p. 69). Ele representa, portanto, um instrumento que poderá atingir determinados objetivos que são ações estatais quando concretizadas no meio social.

Com a finalidade de organizar as disposições legislativas no que diz respeito ao orçamento, o art. 165 da CF/88 aponta as seguintes matérias a serem objetos de legislações específicas: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Elas fazem parte do sistema orçamentário (GIACOMONI, 1985) que pode ser definido como a expressão da lei orçamentária - Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um dispositivo importante que corresponde ao planejamento público da qual todos os governos estão submetidos e estabelecerá diretrizes orçamentárias a partir do poder executivo (AGUILAR, 2012). Seu art. 165 da Constituição Federal “trata de ordenar, de disciplinar, o processo de planejamento orçamentário” (AGUILAR, 2012, p. 297), bem como agregar e as regras e as obrigações para construção do projeto de lei orçamentária. Ademais, a LDO deve expor as metas e prioridades da administração pública, contendo “as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente” (AGUILAR, 2012, p. 297) e comunicar ao Poder Executivo que apesar de as despesas do período de um ano serem fixadas, existirá aquelas que serão prioritárias (AGUILAR, 2012).

O Plano Plurianual é um plano que prevê algumas matérias de médio prazo, que tem duração de quatro anos e tem como finalidade servir de base para a organização de um governo para outro. Giacomoni (1985, p. 219) o define como a “síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual”. O mesmo deve ser “formulado pelo Poder Executivo e encaminhado ao Poder Legislativo para aprovação” (AGUILAR, 2012, p. 298).

As diretrizes orçamentárias, Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, por sua vez, devem estabelecer metas e prioridades para o exercício da gestão pública orientando a LOA - Lei Orçamentária Anual (Lei nº 13.808 de 2019), que prevê um projeto de controle das despesas e receitas públicas e deve ser enviado até dia 31 de agosto de cada ano ao poder executivo contendo as diretrizes orçamentárias ao poder legislativo (GIACOMONI, 1985).

É de responsabilidade da LOA, segundo o art. 165, § 5º da Constituição Federal:

o orçamento fiscal referente à esfera de poder, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que a esfera pública, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social direto do voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Além do mais, com relação ao orçamento pode-se citar a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que dispõe sobre normas gerais de controle e elaboração dos orçamentos, sejam eles dos estados, da união, dos municípios ou do Distrito Federal. Nesse caso, alguns conceitos como empenho, liquidação e pagamento são importantes de serem delimitados na medida em que posteriormente se for analisar o orçamento municipal de Santarém a respeito da educação básica. Nesse sentido, de acordo com Aguilár (2012, p. 298):

A LOA, portanto, por imperativo constitucional, é única e consolida vários orçamentos (fiscal, de investimento e da seguridade social), os quais demonstram para a sociedade o que o governo espera realizar, por meio de projetos e atividades que se vinculam a programas de governo estabelecidos no plano plurianual, que viabilizarão a realização das políticas públicas.

Para fins de esclarecimentos, o art. 58 da lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, define empenho como sendo ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. A liquidação, por sua vez, segundo o art. 63 dessa mesma lei, pode ser definida como “direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”, baseado nos conceitos de origem e objeto do pagamento, importância do pagamento e a quem se destina o cumprimento da obrigação para sua extinção.

A liquidação tem como base: a nota de empenho, contrato ou algum comprovante da compra e venda da prestação do serviço. Depois da liquidação, destaca-se a fase do pagamento que consiste no adimplemento da obrigação após a fase da liquidação. Por conseguinte, o que se verifica é a existência de um sistema de execução de despesa no âmbito do orçamento público regido por fases: empenho, liquidação e pagamento, o qual é ordenado por autoridade competente, conforme dispõe o art. da lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Desse modo, de maneira geral, há a previsão desses instrumentos jurídicos no âmbito federal, sendo importante destacar que como dito anteriormente, embora haja essa maior discricionariedade do legislador no que tange a elaboração de metas, existem aplicações mínimas que devem ser seguidas. Com relação à educação o investimento de recurso por parte da união, dos estados e municípios (art. 212, CF/88) a distribuição dos recursos deverá estar em consonância com o Plano Nacional de Educação para que sejam atendidos os princípios da educação, em especial, de sua universalização (§3º).

Importante observação que deve ser feita com relação à aplicação de 25% (pelos municípios) dos recursos arrecadados em investimentos na educação, é que caso haja a impossibilidade de se atingir a esse número, o Estado criou um mecanismo subsidiário que tornaria possível se atingir a essa meta por meio do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da educação), instruído por força da lei 11.494/2007 e pelos Decretos nº 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007, respectivamente e, deverão durar pelo lapso temporal de 14 anos, até 2020.

Segundo o Ministério da Educação, o FUNDEB (O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) tem por finalidade dispor recursos de maneira complementar a entes da federação - estados e municípios- que não tem fundo suficiente para aplicar em investimentos educacionais. Desse modo, esse programa governamental tem como base o art. 212, e atua com fundamento em uma dinâmica baseada em impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios. Assim, o recurso total gerado retorna aos contribuintes agora de maneira redistribuída, sob o critério de quantidade de investimento por aluno.

Consoante ao exposto tem-se que para a organização desse fundo são necessárias algumas informações como o número de quantidade de matrículas que são contabilizadas por meio do INEP/MEC (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais). Nesse sentido, há também o registro por categorias, como por exemplo, ensino fundamental, pré-escola, escolas de zona rural, dentre outras.

Justifica-se a criação de programas de ação como o FUNDEB, em razão da necessidade de instrumentos para além da criação de leis que auxiliem nos direitos e na fixação de sistemas de manejo e organização orçamentária. Esses instrumentos podem ser identificados sob a forma de políticas públicas.

POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À EDUCAÇÃO BÁSICA EM SANTARÉM-PA

Compreendido está que o direito à educação é um direito social (BARCELLOS, 2016) e o legislador deve contemplar esse direito de modo que se atinja este fim. Isto é, essa disposição normativa programática tem natureza princípio-lógica que objetiva guiar as atividades do legislativo, executivo e judiciário (BUCCI, 2001). Nesse caminho, o direito a educação pode ser definido também como um direito-meio, ou seja, é por meio desse que o cidadão poderá usufruir dos direitos de primeira geração. Pois, ter a existência de uma vida digna pressupõe que haja acesso ao direito de instrução, no caso, a educação (BUCCI, 2001).

E para a concretização desses direitos é preciso implementá-los, uma maneira é a elaboração de políticas públicas. Antes mais nada, é importante ressaltar que não existe um único ou perfeito conceito de políticas públicas, elas podem ser tanto “decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade” (AMABILE, 2012, p. 390), como também estratégias de atuação pública através de um processo decisório que impactam na realidade (AMABILE, 2012).

Dos conceitos mais conhecidos e populares sobre políticas públicas temos de Laswell e Dye. Laswell (1936) diz que as decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006). Dye (1984, apud SOUZA, 2006), afirma que a política pública é “aquilo que o governo escolhe ou não fazer”. Em suma, as políticas públicas são programas ou projetos do Estado para atender o interesse da sociedade, sendo que essas políticas devem beneficiar a sociedades como um todo e não determinados grupos sociais. Portanto, o papel do Estado é fundamental, pois além de ser o elaborador destas políticas, ele é o mediador da ordem social, cabendo a ele criar políticas que possam atender as necessidades da população.

A decisão por uma ou por outra política pública proporciona uma visão geral da Administração Pública que pode ser “ora mais dinâmica, ora mais estática, privilegiando princípios de atuação, estruturas, regras de funcionamento, equilíbrio de forças e processos decisórios, transferência de riquezas e meios de atuação” (AMABILE, 2012, p. 390). Ou seja, as políticas públicas divergem dos princípios na medida em que: “As políticas, diferentemente das leis, não são gerais e abstratas, mas, ao contrário, são forjadas para a realização de objetivos determinados” (BUCCI, 2001, p. 11). Ou seja, a finalidade das políticas públicas é tornar factíveis os direitos previstos em textos normativos.

Há para isso a previsão de etapas pelas quais são “criadas e desenvolvidas as políticas públicas” (BUCCI, 2001, p. 54), primeiro é identificada uma situação problema, depois elabora-se uma agenda, formula-se alternativas, elege-se algumas delas, são implementadas e executadas pelo tempo que se planejou como necessária e, por conseguinte, são avaliadas (BUCCI, 2001). Destaca-se a importância da origem da política ser a existência e identificação da situação problema, visto que essa guiará as outras etapas (SOUZA, 2002). Isto é, as políticas públicas podem ser de natureza estatal como podem surgir da própria sociedade (CAVALCANTI, 2007), em ambos os casos o que se verifica é que há a predominância de participação popular para elaboração dessas.

Logo, é um instrumento de valorização da democracia e do papel do cidadão (BUCCI, 2001), bem como um meio pelo qual há um fortalecimento da relação entre o estado e a sociedade (BARCELLOS, 2016). Dessa forma, é identificado que do gênero políticas públicas há a inserção da política social (BUCCI, 2001), e ambas são “política de ação”, no sentido de em que o Estado planeja metas e traça objetivos com a finalidade de satisfazer as necessidades sociais (BARCELLOS, 2016). Com isso, as políticas educacionais podem ser identificadas como pertencentes a este grupo com vistas a atender um direito universal, que produzirá efeitos sociais em um futuro incerto não sendo, portanto, especificar os ganhos com sua implementação, embora se possa prevê-los.

De maneira sintética, fica evidente que as políticas públicas nascem de uma situação em que é necessária a adoção de outras medidas para que se atinja determinado fim, no caso em tela, o direito à educação. Por isso deve estar de acordo com as demandas sociais com vistas a concretizar direitos (BARCELLOS, 2016).

Como disposto anteriormente, há a previsão de que os municípios em conjunto com a população devam elaborar seus respectivos planos de ensino. No caso de Santarém, seu primeiro plano de educação foi elaborado em sua modalidade municipal quatro anos após produção do Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001) por meio da lei municipal de nº 17.867/2004 de 03 de novembro de 2004 em que foram elaborados objetivos e metas pelo período de 2004 a 2013. Ou seja, seguindo o modelo decenal do PNE.

Em 2006, começou a se materializar no município de Santarém, a II Conferência Municipal de Educação que culminaria em encontros gerais nos dias 25 e 26 de agosto, a fim de fazer uma retrospectiva do plano aprovado em 2004, bem como a capacitação dos pressupostos metodológicos do que seria uma conferência municipal. Diante disto, nessa conferência além da existência do debate acerca de temáticas já discutidas no PME de 2004, discutiu-se também sobre algumas áreas contempladas: Educação Afrodescendente, Educação Indígena e Educação Ambiental, temas de grande importância dada à localização do município no coração da Amazônia onde há a existência de comunidades indígenas e quilombolas.

Assim sendo, em 2013, o plano elaborado em 2004 atingiu seu período de vigência sendo necessária a elaboração de um novo plano a partir da reflexão e análise do anterior. Nesse sentido, a partir de 2013 foi realizado um período de avaliação das metas do plano e elaboração de novas. Dessa forma, em 2015 foi aprovada a lei 19.829/2015, de 14 de julho de 2015, que dispõe sobre o PME- STM 2015-2025.

Destaca-se que o PNE 2004-2014 também conteve seu período de vigência expirado e teve que ser elaborado um novo plano aprovado em 2014 sob a égide da Lei 13.005/2014. Neste novo plano com vigência de 10 (dez) anos (art.1º da Lei 13.005/2014), foram definidas metas a serem atingidas durante esse período, seja por prazo ou por metas específicas. Algumas delas sob o recorte da educação infantil e fundamental em comparação com o PME-STM, que são:

	PNE	PME – SANTARÉM
META 1	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 04 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste	Universalizar, até 2016 100% da Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 04 (quatro) a 05 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo 40%(quarenta por cento) do total de crianças de até 03 (três) anos até o final da vigência deste PME.
META 2	Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE	Universalizar o Ensino Fundamental de nove anos para toda a população de 06 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME (2025).
META 4	universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

META 5	Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.	Alfabetizar 100% das crianças matriculadas no município, até os oito anos de idade, quando concluem o 3º ano do Ensino Fundamental até o final da vigência deste PME.
META 6	Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.	Aumentar a oferta de Educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da Educação Básica.
META 16	Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino	Formar, em nível de pós-graduação, 60% profissionais da educação básica, até o último ano de vigência deste PME, e garantir mesmos, formação continuada em sua área atuação, considerando as necessidades demandas e contextualizações dos sistemas ensino.
META 17	Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE	valorizar os (as) profissionais do magistério da educação básica escolar das redes públicas de educação de forma a equiparar seus rendimentos a média dos rendimentos dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente até o final do quinto ano de vigência deste PME.
META 20	Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.	Aumentar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 8% do Produto Interno Bruto - PIB do município no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

Destarte, o que se percebe é que as metas pouco diferem das do Plano Nacional, embora seja perceptível que com relação aos resultados esperados há pequenas diferenças na porcentagem, porém é comum tendo em vista que o Plano Nacional prevê uma possibilidade para realidades de municípios diversos do Brasil.

Consoante ao exposto, particularidades do município de Santarém foram definidas principalmente nas estratégias para se atingir a meta, como por exemplo, na meta 01, onde para que se possa universalizar a educação infantil é necessário que seja feito um levantamento das demandas específicas não somente das crianças da zona urbana, mas também do planalto, das comunidades indígenas e quilombolas.

Logo, é de fundamental importância para a concretização dessas metas o FUNDEB, que atua de forma complementar ao que já é aplicado pelos municípios. Os recursos do fundo provêm de impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, de forma vinculada a educação por força do art. 212 da CF/88. Esse recurso é destinado aos entes estatais que fornecem os serviços de educação básica distribuídos de acordo com o número de matrículas de cada localidade. Tem como órgãos gestores: o INEP/MEC (responsável pelo fornecimento de dados sobre o número de matrículas), o FNDE, os Ministérios da Fazenda e Planejamento, o Banco do Brasil e da Caixa Econômica.

Os alunos que são atendidos são os da educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental (de oito a nove anos) e ensino médio, além dos de ensino regular, da educação especial, da educação de jovens e adultos e de ensino profissional integrado, localizados na zona urbana ou rural.

O Plano Municipal de Educação de Santarém ao dispor sobre a meta 20, na estratégia 20.3, prevê capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, demonstrando a importância do fundo para a realização da prestação de serviço de educação (PME, 2015, p. 104).

Portanto, esta é a interdisciplinaridade em que se encontra a educação no município de Santarém, analisada pela ótica dos estudos jurídicos, orçamentários e estudo das políticas públicas. Dessa forma, esses conceitos servirão de fundamento para o tópico seguinte em que será apresentada a análise dos dados.

ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS

Este estudo tem como escopo realizar uma análise sobre as políticas públicas e os recursos utilizados na educação básica no Município de Santarém, da qual foi efetuado um levantamento de dados que demonstrarão de que maneira o município vem executando os seus recursos nesta área de atuação. Santarém é um município localizado no Norte do Brasil, especificamente no Baixo Amazonas, na Região Oeste do Estado do Pará. Tem uma área de aproximadamente 22.887,080 km², pertencente a 97 km² ao perímetro urbano com aproximadamente 302.667 habitantes (IBGE, 2018). O município é carinhosamente chamado de “Pérola do Tapajós” por ser banhado pelo rio de mesmo nome e pelo seu grande potencial de recursos naturais e beleza singular.

Segundo os dados do IBGE com relação à educação Santarena, o IDEB de 2015 apontou que os alunos da rede pública em seus anos iniciais alcançaram a média de 5.2 enquanto os dos anos finais 4.1. Quando comparado os dados com relação às cidades do Estado do Pará, Santarém alcança a colocação de 6º lugar dentre 144º de desenvolvimento econômico. No âmbito de escolarização de pessoas de 6 a 14 anos, há o dado de que a pontuação foi de 97.3 em 2010, obtendo a colocação de número 24 dentre as cidades do estado do Pará de um total de 144 cidades e a colocação de número 5.221 em relação às cidades brasileiras que totalizam um número de 5.570 cidades.

Em 2015, os alunos dos anos iniciais da rede pública da cidade tiveram nota média de 5.2 no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 4.1. Na comparação com cidades do mesmo estado, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava esta cidade na posição 6ª das 144 do ranking. Considerando a nota dos alunos dos anos finais, a posição passava para a 9ª posição, sendo a taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) de 97.3 em 2010. Isso leva o município para a posição de 24ª das 144 dentre as cidades do estado e, para a posição de 3221ª das 5570 dentre as cidades do Brasil.

Nesse sentido, as informações extraídas dos portais da transparência governamentais possibilitaram a coleta e, posterior análise dos dados que foram avaliados entre os anos 2013 a 2017, a partir das matrículas do ensino municipal de educação básica, além da natureza orçamentária com relação a receitas e despesas do município voltadas para a educação, e por fim, a comparação entre a receitas e despesas calculadas sobre o número de matrículas.

Com relação ao número de matrículas, os dados foram extraídos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, considerando o Ensino Regular, a Educação de Jovens e Adultos – EJA e a Educação Especial. Para fins de esclarecimento desta análise, dentro da Educação Básica restringe-se o objeto para a educação infantil (creche e o pré-escolar) e o ensino fundamental. No que concerne aos dados sobre as receitas (oriundas de transferências governamentais), estas foram extraídas do Portal da Transparência do Governo Federal. Já as despesas foram importadas do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Santarém.

Quanto ao número de matrículas, observe a Tabela 1:

Tabela 1 - Número de Matrículas da Educação Infantil e Fundamental por Dependência Administrativa.

Dependência Administrativa	2013	2014	2015	2016	2017	Média
Escola Privada	8.563	9.173	9.026	9.278	9.056	9.019
Escola Publica Estadual	9.654	9.180	9.131	8.787	8.811	9.113
Escola Publica Municipal	56.203	57.404	57.696	58.300	60.641	58.049

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados extraídos do Deed/Inep/MEC (2019).

Feita a análise, observou-se que o município de Santarém em sua competência administrativa, no período de 2013 a 2017, realizou uma média de 58.049 matrículas na educação infantil e no ensino fundamental (educação básica), tendo um crescimento de 7% para o período. Em 2013 o número de matrículas foi de 56.203 e em 2017 foi de 60.641 matriculados.

Quanto ao número de matrículas somente no ensino municipal, observe a Tabela 2:

Tabela 2 - Número de Matrículas da Educação Básica do Município

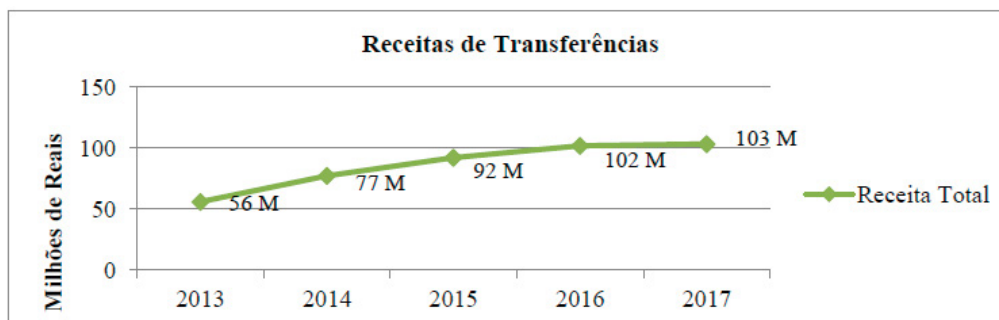
Unidades	2013	2014	2015	2016	2017	Média
Ensino Fundamental	47.430	47.669	47.764	47.362	49.076	47.860
Educação Infantil	8.773	9.735	9.932	10.938	11.565	10.189

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados extraídos do Deed/Inep/MEC (2019).

Somente na educação infantil a média de matrículas foi de 10.189, de 2013 a 2017, enquanto que no ensino fundamental foi de 47.860 matriculados. O crescimento em relação ao período de análise é de 31,82% para a educação infantil e de 3,47% para o ensino fundamental. O desvio padrão da primeira é maior em relação à segunda, ou seja, ela apresenta uma variação maior no número de matrículas em relação à média de matriculados, sendo 1088 e 700 respectivamente.

Em relação aos recursos oriundos de transferências governamentais voltadas para a educação, observe a Gráfico 1:

Gráfico 1 – Transferências de Recursos para a Educação no Município de Santarém.

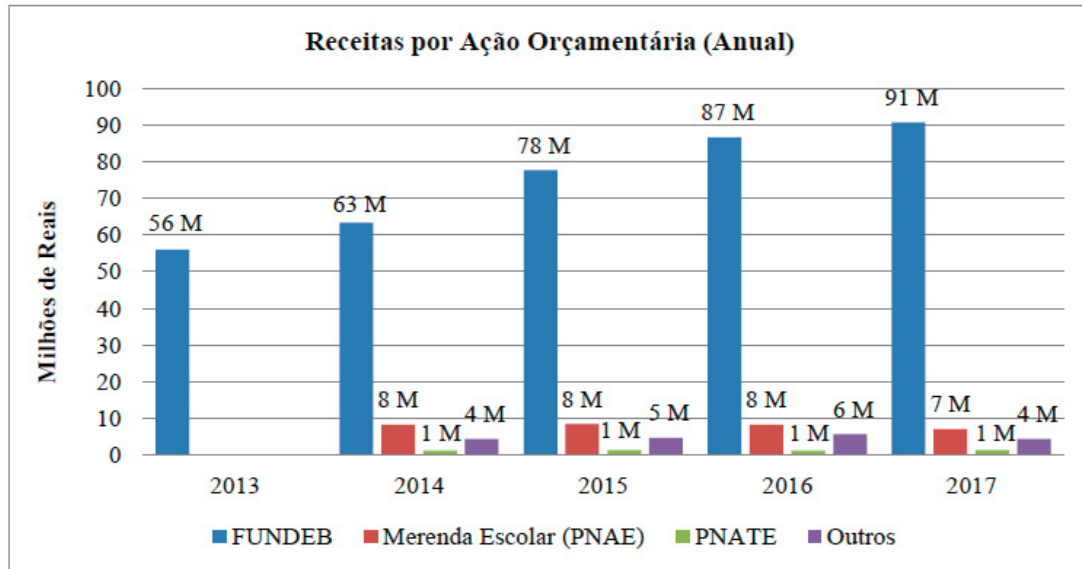


Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal (2019).

A receita total obtida para educação do município através dos programas existentes, de 2013 a 2017, foi de aproximadamente 431 milhões de reais em valores correntes. Foi observado um aumento de 85% na arrecadação entre o período de 2013 a 2017, variando aproximadamente entre 56 milhões para 103 milhões de reais, respectivamente, conforme é demonstrado no Gráfico 1.

No Gráfico 2, observe os recursos por ação orçamentária e sua evolução no período:

Gráfico 2 - Transferências de Recursos por Ação Orçamentária.



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal (2019).

Dentre os programas de maior arrecadação, está o FUNDEB que arrecadou aproximadamente no total de 374 milhões de reais em valores correntes, o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE com cerca de 32 milhões de reais e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE em torno de 5 milhões de reais.

O FUNDEB, nesse período, representava mais da metade do total arrecadado com aproximadamente 88%. Em 2013, o FUNDEB arrecadou cerca de 56 milhões de reais, enquanto que em 2017 arrecadou 91 milhões de reais. Isso representa um aumento de 62% nesse período e uma média de 75 milhões de reais.

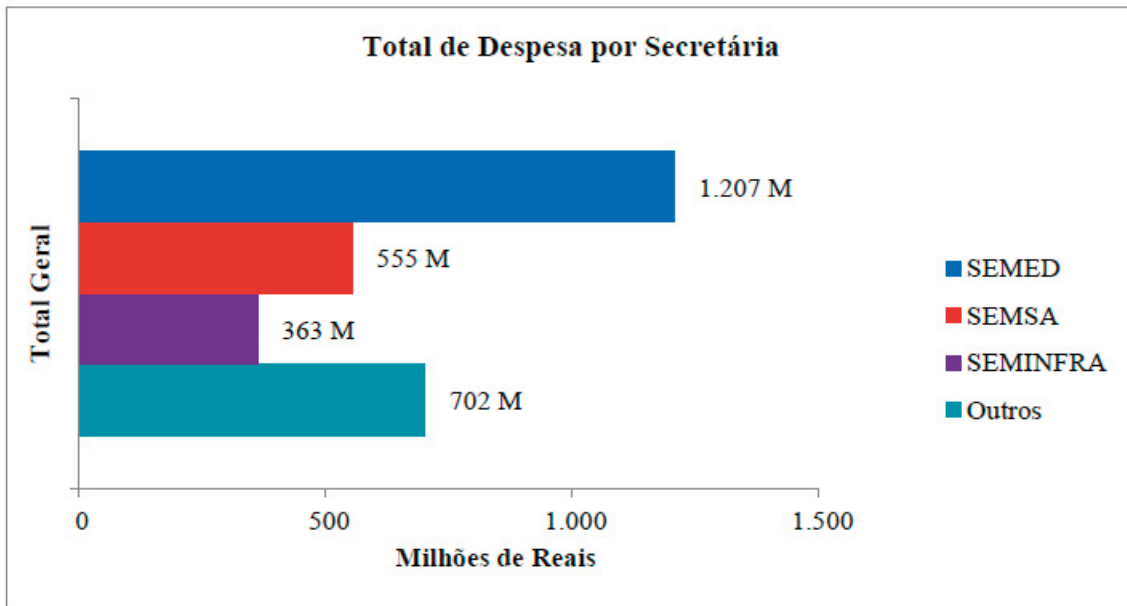
O PNAE representava menos de 10% do total arrecadado com aproximadamente 7%. Em 2013, o PNAE não apresentou arrecadação. Em 2014, arrecadou cerca de 8 milhões de reais, enquanto que em 2017 arrecadou 7 milhões de reais. Representou uma diminuição de 14% nesse período e uma média de 8 milhões de reais.

O PNATE representava aproximadamente 1% do total arrecadado. Em 2013, o PNATE também não apresentou arrecadação. Em 2014, arrecadou aproximadamente de 1 milhão de reais, o mesmo que em 2017 em valores aproximados. Houve apenas um aumento de 1% nesse período, estando dentro da média de 1 milhão de reais.

Os outros programas compõem o restante da arrecadação, somando 19 milhões de reais, o que representa 4% do total arrecadado.

Em relação às despesas, observe o total das despesas por secretaria municipal no Gráfico 3:

Gráfico 3 – Despesa Total por Secretárias.



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados extraídos do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Santarém (2019).

Dentre as secretarias de maior dispêndio, está a Secretária Municipal de Educação e Desporto - SEMED que empenhou aproximadamente no total de 1 bilhão de reais em valores correntes, a Secretária Municipal de Saúde - SEMSA com cerca de 555 milhões de reais, a Secretaria Municipal de Infraestrutura - SEMINFRA empenhou em torno de 363 milhões de reais.

Em 2013, a SEMED empenhou cerca de 197 milhões de reais, enquanto que em 2017 o empenho foi de 279 milhões de reais. Isso representa um aumento de aproximadamente 42% nesse período e uma média de 241 milhões de reais. A SEMED representava aproximadamente 43% no total de despesas na administração municipal.

Em 2013, a Secretaria Municipal de Saúde empenhou cerca de 82 milhões de reais, enquanto que em 2016 o empenho foi de 154 milhões de reais. Em 2017 não houve empenho. Isso representa um aumento de 87% nesse período e uma média de 139 milhões de reais. A Secretaria representava aproximadamente 20% no total de despesas na administração municipal.

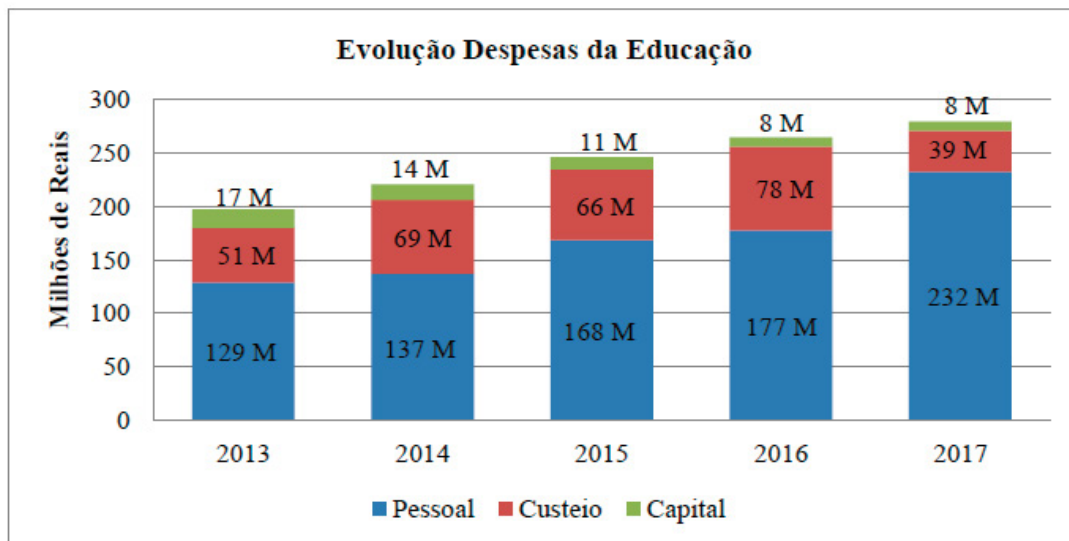
Em 2013, a SEMINFRA empenhou cerca de 60 milhões de reais, enquanto que em 2017 o empenho foi de 90 milhões de reais. Isso representa um aumento de aproximadamente 50% nesse período e uma média de 73 milhões de reais. A SEMINFRA representava aproximadamente 13% no total de despesas na administração municipal.

As outras secretarias compõem o restante da despesa, somando 702 milhões de reais, o que representa 25% do total da despesa.

Em comparação com as despesas da administração municipal que no mesmo período (2013 a 2017) apresentou um dispêndio total de aproximadamente 3 bilhões de reais em valores correntes, desse valor, observou-se que 43% foi gasto em educação pelo município de Santarém. Por outro lado, a receita com transferências governamentais equivale a 36% das despesas empenhadas em educação, sendo suficientes, por exemplo, para cobrir as despesas de custeio e de capital.

No Gráfico 4, é apresentado a evolução das despesas em educação separados por despesas de pessoal, custeio e capital:

Gráfico 4 – Evolução das Despesas Empenhadas na Área da Educação.



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados extraídos do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Santarém (2019).

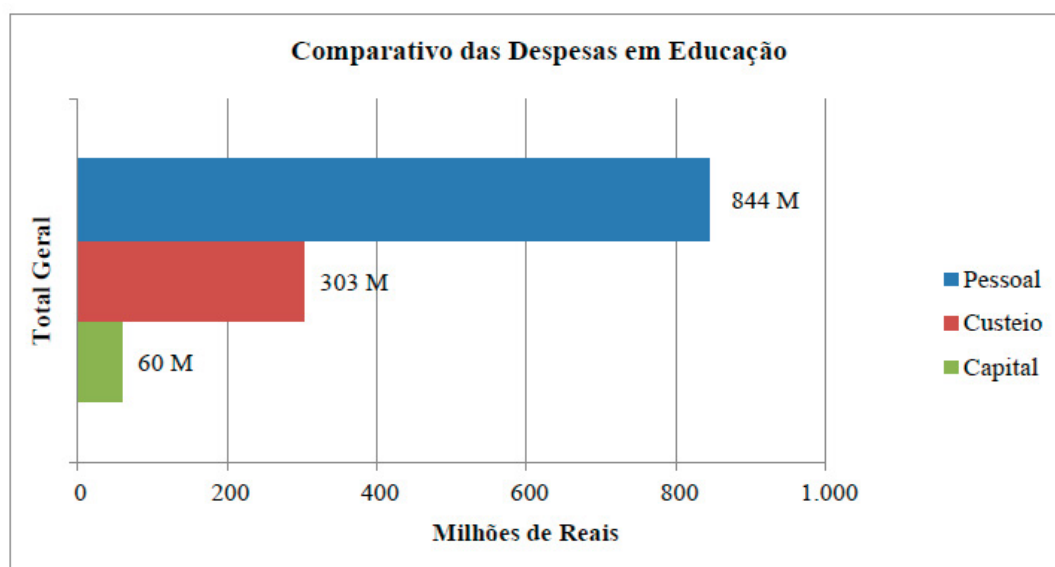
Na evolução das despesas empenhadas em educação do município (Gráfico 4), em 2013 aproximadamente 129 milhões de reais foram gastos com despesas de pessoal, enquanto que em 2017 foram gastos 232 milhões de reais. Foi observada uma evolução de 80% com despesas de pessoal nesse período, com uma média de empenhado de 169 milhões de reais. Observa-se também, uma tendência crescente das despesas com pessoal, enquanto que as outras despesas seguem diminuindo.

Com despesas de custeio foram gastos aproximadamente 51 milhões de reais em 2013, enquanto que em 2017 foram gastos 39 milhões de reais. Isso representa uma diminuição de 24% e uma média de 61 milhões de reais.

Nesse mesmo período, também houve uma redução nas despesas de capital. Em 2013, o valor do empenho foi cerca de 17 milhões de reais, enquanto que em 2017 caiu para 8 milhões de reais. Representando uma diminuição de 51% e uma média de 12 milhões de reais.

Observe abaixo um comparativo do total das despesas com pessoal, custeio e capital:

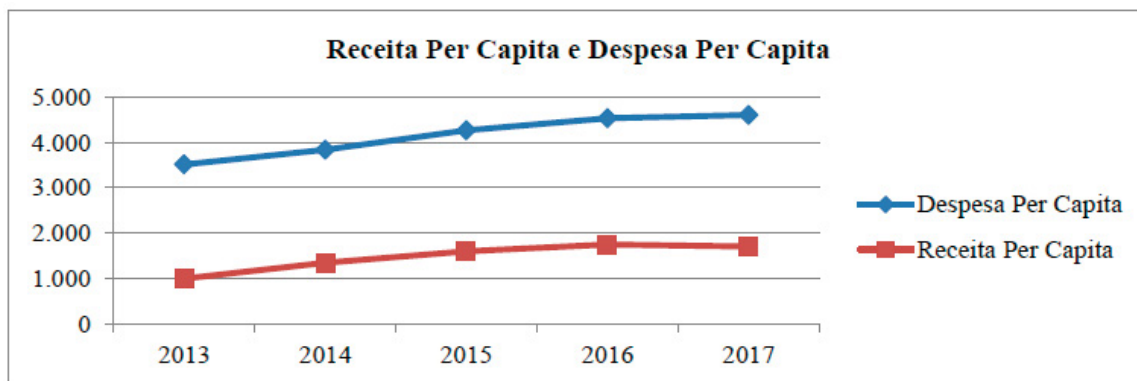
Gráfico 5 – Comparativo do Total das Despesas Empenhadas em Educação.



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados extraídos do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Santarém (2019).

Em comparação ao total das despesas que foram empenhadas em Educação (2013 a 2017), somente com despesas de pessoal foram empenhas no total de 844 milhões de reais aproximadamente. Isso representa 70% do total das despesas em educação feitas pelo município. Com despesas de custeio foram empenhadas cerca de 303 milhões de reais, representando 25% do total empenhado. Já as despesas de capital, o total empenhado foi de 60 milhões de reais, equivalente a 5% do total.

No Gráfico 6, observe a evolução da receita e a despesa per capita: Gráfico 6 – Evolução da Receita Per Capita e a Despesa Per Capita.



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados extraídos do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Santarém (2019).

A partir dos dados apresentados, também foi analisada a receita per capita e a despesa per capita. A receita *per capita* calculada sobre o número de alunos matriculados, tanto da educação infantil como do ensino fundamental foi de R\$ 995,88 reais em valores correntes em 2013, enquanto que em 2017 foi de R\$ 1.706,41 reais. Houve um aumento de 71% da receita per capita nesse período e uma média de R\$ 1.479,44 reais. A despesa *per capita* calculada sobre o número de alunos matriculados, tanto da educação infantil como do ensino fundamental foi de R\$ 3.511,99 reais em valores correntes em 2013, enquanto que em 2017 foi de R\$ 4.606,15 reais. Isto é, houve um aumento de 31% da despesa *per capita* nesse período e uma média de R\$ 4.149,80 reais.

Assim como na análise das receitas e despesas, a receita per capita equivale a 36% da despesa per capita. Logo, evidencia-se que o município de Santarém, além dos recursos próprios, utiliza para fazer frente as despesas, outros recursos, no caso o do FUNDEB.

CONSIDERAÇÕES

Em síntese, esta produção acadêmica teve como principal finalidade realizar um levantamento de dados sobre a educação básica municipal desempenhada no município de Santarém- PA. Demonstra-se como de relevância a realização dessa pesquisa considerando-se a combinação da análise da educação de maneira interdisciplinar com a aplicação de um método que possibilite uma melhor compreensão.

Nesta senda, analisou-se a educação sobre a ótica da legislação concluindo-se que esta se mostra como um direito social de natureza constitucional que precisa de normas específicas para que se concretize e se organize. Desta forma, entendeu-se que essas legislações específicas que versam sobre o direito à educação, se empenham em um esforço de concretização por meio da elaboração de planos específicos, no caso analisado do Município de Santarém, que tem como objetivo elaborar metas para o desenvolvimento da educação.

Ademais, analisou-se a Educação Santarena sob o ponto de vista orçamentário na medida em que se levantou dados sobre a aplicação de recursos voltados para a educação. Ou seja, de acordo com os dados que foram analisados, no período de 2013 a 2017, constatou-se que o município de Santarém utiliza recursos próprios e/ou de outras transferências não necessariamente vinculadas a educação para fazer frente às despesas empenhadas. Visto que além do seu alto dispêndio, apresenta uma despesa per capita muito superior a sua receita per capita, bem como uma receita de transferência governamental equivalente a 36% das despesas empenhadas. Entretanto, só os repasses analisados já são suficientes para cobrir, por exemplo, as despesas de custeio e capital.

Conforme analisado, 43% do total das despesas da administração pública do município de Santarém foi gasto em educação, isto é, uma despesa equivalente a 1 bilhão de reais. Na educação, aproximadamente 70% das despesas são voltadas para as despesas com pessoal. A receita foi de aproximadamente 431 milhões, tendo um aumento de 85% na arrecadação no período, variando entre 56 milhões para 103 milhões de reais, respectivamente. Como visto na análise, o FUNDEB representa aproximadamente 88% do total arrecadado com transferências para educação, demonstrando sua importância para o cumprimento das políticas públicas voltadas para manutenção da educação infantil e ensino fundamental de Santarém.

Embora os recursos transferidos para educação acabem por gerar uma dependência em relação aos repasses governamentais, estes são importantíssimos para a execução do orçamento voltado para educação. Isto é, esses se revelam como um indispensável instrumento para que sejam alcançadas as metas previstas no PME de Santarém, desse modo, contribuindo para o desenvolvimento da educação brasileira.

Isto posto, é evidente a relevância dos portais da transparência que fornecem dados sobre a educação, principalmente os de âmbito nacional que revelam as informações sobre os municípios, como o PNE em movimento, que disponibiliza os planos municipais e estaduais e também suas metas e avaliações periódicas.

Através do Portal da Transparência do Governo Federal foram extraídas as informações sobre as receitas de transferências governamentais, canal este que possibilita ao cidadão encontrar informações relacionadas tanto à gestão pública do Brasil quanto a aplicação dos recursos públicos federais. Enquanto que no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Santarém, puderam-se encontrar os dados sobre as despesas empenhadas, sendo uma ferramenta capaz de prover informações sobre a gestão de finanças do município, fazendo jus à lei de acesso a informação.

Nesse sentido, verifica-se que esses portais da transparência buscam possibilitar um controle pela sociedade sobre as ações desenvolvidas pelo governo. Concluiu-se que existe uma infinidade de dados que quando combinados podem revelar importantes conclusões como a deste artigo – análise sobre a educação básica no município de Santarém-Pa. Entretanto, as informações disponibilizadas por estes sites não são tão “transparentes” como o próprio nome diz, visto que para se fazer determinada análise de dados, precisa-se no mínimo de um conhecimento técnico sobre estes. Para um cidadão comum, por exemplo, que nunca teve acesso a esse conhecimento ou uma simples explicação sobre esses portais, pode não saber manuseá-los, muitos menos analisar os dados. Sem contar que muitos cidadãos desconhecem a existência de tais portais e sua finalidade.

Logo, esta política pública de transparência não cumpre por completo com seu objetivo, pois não atende seu principal requisito: transparência na informação. Mesmo nós, acadêmicos, tendo um conhecimento teórico de alguns conceitos, tivemos dificuldade de interpretação. Apenas com o auxílio do professor que pudemos esclarecer melhor as informações fornecidas neste artigo. No caso do portal da transparência do município de Santarém, por exemplo, os elementos fornecidos pelo banco de dados não são claros e completos, dificultando a pesquisa e a compreensão.

Portanto, a pesquisa foi importante para mesclar diferentes áreas de conhecimento, bem como incentivar o acesso ao Portal da Transparência, pois mesmo no campo acadêmico existem dificuldades de compreensão, necessitando-se, por conseguinte, do auxílio do professor-orientador. Ademais, o trabalho possibilitou a investigação acerca da temática do recurso público no município de Santarém tendo como objeto central a educação básica, área esta de suma importância para o desenvolvimento do país e concretização da democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Adélia Martins de. **LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)/LEI ORÇAMENTÁRIA ANUL (LOA)**. In: Dicionário de políticas públicas / Organizadores: Carmem Lúcia Freitas de Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo, Antônio Eduardo de Noronha Amabile. Barbacena: EdUEMG, 2012. 242f. ISBN: 978-85-62578-17-5.

AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. **POLÍTICAS PÚBLICAS**. In: Dicionário de políticas públicas / Organizadores: Carmem Lúcia Freitas de Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo, Antônio Eduardo de Noronha Amabile. Barbacena: EdUEMG, 2012. 242f. ISBN: 978-85-62578-17-5.

BARCELLOS, Ana Luiza Berg. **Direitos sociais e políticas públicas: algumas aproximações**. Revista do Direito Público, Londrina, v. 11, n. 2, p.109-138, ago. 2016.

BRASIL. LEI Nº 13.005, DE 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 15 março de 2019.

BRASIL. LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007 Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 18 março de 2019.

BRASIL. LEI Nº 13.707, DE 14 DE AGOSTO DE 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13707.htm>. Acesso em: 15 março de 2019.

BRASIL. LEI Nº 13.808, DE 15 DE JANEIRO DE 2019. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13808.htm>. Acesso em: 15 março de 2019.

BRASIL. LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 15 março de 2019.

BRASIL. DECRETO Nº 6.253, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm>. Acesso em: 16 março de 2019.

BRASIL. LEI Nº 10.172, DE 9 DE JANEIRO DE 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 16 março de 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. 2001.

CÂMARA LEGISLATIVA. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/lido/LD02019/Lei_13707/Texto_Lei.pdf>. Acesso em: 25, fev. 2019.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. 2007. Tese (Pós- Graduação em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/>. Acesso em: 26 fev. 2019.

CHAUÍ, M. Direitos humanos e medo. In: FESTER, A. C. R. (org.) *Direitos humanos e...* São Paulo: Brasiliense, 1989. p.15-35.

CONSTITUIÇÃO (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. BRASIL.

CURY, Carlos R. Jamil. **A educação básica como direito**. Cadernos de pesquisa, v. 38, n. 134, p. 293-303, 2008.

DO BRASIL, Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 2010. ESPINDOLA, Gheysa Mariela. **Direito Fundamental à Educação e Orçamento Público**. 2016. 100 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Faculdade de Direito, 2016.

FRANCO, Kaio José Silva Maluf; CARMO, Aline Cristine Ferreira Braga do; MEDEIROS, Josiane Lopes. Pesquisa qualitativa em educação: breves considerações acerca da metodologia materialismo histórico e dialético. **Revista Sapiência: sociedade, saberes e práticas educacionais (ISSN 2238- 3565)**, v. 2, n. 2, p. 91-103, 2014.

FUNDEB. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>, acesso em: 06 de março de 2019.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Plageder, 2009. GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 1985.

MARQUES, Waldemar. **O quantitativo e o Qualitativo na Pesquisa Educacional**. Revista. Avaliação. V. 2, nº 3(5), 1997.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **FUNDEB**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>. Acesso em: 27/05/2019.

PIRES, Marília Freitas de Campos. **O materialismo histórico-dialético e a educação**. Interface- comunicação, saúde, educação, v. 1, p. 83-94, 1997.

SANTARÉM. Lei municipal de nº 17.867/2004. **Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências**. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/64962707/PME-Santarem>>. Acesso em: 16/04/2019.

SANTARÉM. Lei 19.829/2015, de 14 de julho de 2015. **Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências**. Disponível em: <<http://agenciasantarem.com.br/noticia/1504/>>. Acesso em: 16/04/2019.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Porto Alegre, jul/dez 2006, p. 20-45.

TORRES, A. D. O.; MALTA, V. D. **Gestão de políticas públicas na educação básica e os planos de educação: uma questão de planejamento de ações integradas**. In: IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. 2014.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.