

Garantia À Educação: Estudo De Caso Do Orçamento Público Sobre A Escola Municipal Segundo O Tribunal De Contas Do Município Do Rio De Janeiro E O Índice De Desenvolvimento Da Educação Básica.

Education Guarantee: An Analysis Of The Public Budget In The Municipal School According To The Court Of Auditors Of The Municipality Of Rio De Janeiro And The Basic Education Development Index.

Vivian Giestal Alves Maciel Mello

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário São José. Pesquisadora e integrante do Núcleo de Pesquisa e Iniciação Científica do Centro Universitário São José (NPIC/UniSJ). E-mail: viviangiestal192@gmail.com

Irineu Carvalho de Oliveira Soares

Doutor e Mestre em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF). Advogado. Professor do Curso de Direito das Faculdades São José (FSJ). Líder do Núcleo de Pesquisa e Iniciação Científica do Curso de Direito do Centro Universitário São José (NPIC/CSJ). Membro do Laboratório Fluminense de Estudos Processuais (LAFEP/UFF). E-mail: irineu.juris@gmail.com / CV: <http://lattes.cnpq.br/9690267141366482>

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo analisar a garantia do direito fundamental à educação através da observação do relatório produzido pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)/SAEB. O intuito foi identificar hipóteses sobre a seguinte problemática: Qual o cenário da educação municipal no Rio de Janeiro sob a perspectiva do TCMRJ, de acordo com o Programa de Visitas às Escolas da Rede Municipal de Ensino e o IDEB, no período de 2017/2019 a 2023? Tendo como objetivo geral debater possíveis fragilidades quanto ao orçamento público relacionado ao repasse para as escolas municipais do Rio de Janeiro e como objetivos específicos analisar os indicadores apresentados no Relatório do Programa relativo à atuação do TCMRJ e do IDEB/SAEB. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica e análise documental. Entendendo-se que a intervenção precoce e a destinação privilegiada dos recursos orçamentários podem garantir “interesse maior das crianças”.

Palavras-chave: Educação, Orçamento, Direito.

ABSTRACT

This research aims to analyze the guarantee of the fundamental right to education by analyzing the report produced by the Court of Auditors of the Municipality of Rio de Janeiro (TCMRJ) and the Basic Education Development Index (IDEB)/SAEB. The aim was to identify hypotheses about the following problem: What is the scenario of municipal education in Rio de Janeiro from the perspective of TCMRJ, according to the School Visits Program of the Municipal Education Network and IDEB, in the period 2017/2019 to 2023 respectively? The main objective is to discuss possible weaknesses regarding the public budget related to the transfer to municipal schools in Rio de Janeiro and the specific objectives are to analyze the indicators presented in the Program Report relating to the performance of TCMRJ and IDEB/SAEB. The methodology used was bibliographic review and document analysis. It is understood that early intervention and the privileged allocation of budgetary resources can guarantee the “greatest interest of children”.

Keywords: Education, Budget, Right.

1. INTRODUÇÃO

Após os horrores marcados pela Segunda Guerra Mundial, a Organização dos Direitos Humanos (ONU) estabeleceu em 10 de dezembro de 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos, à época composta por 58 Estados-membros, entre eles o Brasil. A finalidade do documento foi marcar um novo caminho em oposição ao conflito, garantindo o mínimo existencial para que o ser humano viva com dignidade, retomando os ideais da Revolução Francesa, reconhecendo e manifestando no âmbito universal os valores supremos de igualdade, liberdade e fraternidade entre os homens. A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi positivada em nosso ordenamento jurídico através dos Direitos Fundamentais elencados no artigo 5º da Constituição Federal e, apesar de ser um artigo bastante extenso, ele não é taxativo, ou seja, existem outros direitos e garantias individuais dispostos na Constituição Federal.

. 2.FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.2. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais são classificados pela doutrina em dimensões. Cada autor traz uma classificação um pouco diferente, mas a essência é sempre a mesma. Pedro Lenza (2016) apresenta a seguinte classificação:

- a) Direitos de Primeira Geração: marcado pela transição do Estado Absolutista para o Estado Liberal, no século XVIII e XIX, embasados nos princípios da Revolução Francesa. Defende uma liberdade negativa e não atuação do Estado, onde a igualdade é formal. Representam de forma geral os direitos civis e políticos como por exemplo o direito à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade (Art. 5º, caput) e direito ao voto e à elegibilidade (Art. 14, §1), respectivamente.
- b) Direitos de Segunda Geração: marcados pelas reivindicações trabalhistas e sociais da Revolução Industrial nos séculos XIX e XX. Neste caso, busca-se a intervenção estatal, a liberdade positiva além da igualdade material de fato. Representam de forma geral os direitos sociais, culturais e econômicos. Conforme, por exemplo, os elencados no Art. 6º da CF/88 que versam sobre o direito à educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança e previdência social.
- c) Direitos de Terceira Geração: Após a Segunda Guerra Mundial, surgem os ideais de fraternidade, solidariedade e transindividuais. O documento que marca essa dimensão é a Declaração Universal de Direitos Humanos, em 1948.
- d) Direitos de Quarta Geração: embora não haja um consenso na doutrina, aparecem atrelados aos direitos emanados pela globalização política.
- e) Direitos de Quinta Geração: Para Paulo Bonavides (2006), seria o direito à paz.

2.3. A EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO DE SEGUNDA GERAÇÃO

Probidade administrativa é um conceito que se refere à honestidade, boa conduta, integridade, retidão, entre outros. É um conceito abordado principalmente quando se fala de Administração Pública, onde prevalece a supremacia do interesse público. A Constituição Federal expressa em seu art.37, caput, os princípios da administração pública, a saber: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Sendo assim, os Tribunais de Contas assumem uma função de grande relevância na estrutura orgânica do Estado, mostrando-se como órgãos de função constitucional não subordinada, de atuação autônoma e independente dos demais poderes, cuja função de fiscalização dos recursos públicos e voltada para os objetivos sociais. (CHAISE, BERGUE e CARVALHO, 2014).

Em seu artigo 71, a CF/1988, delega a competência do controle externo ao poder legislativo, porém, com auxílio do Tribunal de Contas: “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do

Tribunal de Contas da União [...]” (BRASIL, 1988). Isto posto, o controle externo pode ser compreendido como o controle exercido por um ente que não integra a mesma estrutura organizacional do órgão fiscalizado. Além disso, o art. 205 da CF/88 descreve que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família. Ao ser oferecida de forma gratuita, faz-se necessário o controle e fiscalização nas escolas, objetivando atingir qualidade na oferta.

No município do Rio de Janeiro, o órgão técnico responsável pelo controle das contas municipais é o Tribunal de Contas do Rio de Janeiro (TCMRJ) através do Programa de Visitas às Escolas da Rede Municipal de Ensino¹, desde 2003. O Rio de Janeiro é composto por 11 coordenadorias regionais de educação (CREs) e, após as visitas a cada uma delas, é elaborado um documento que destaca os problemas encontrados nas escolas visitadas daquela região, como falta de professores, de auxiliares educacionais, de funcionários na área de alimentação; questões relacionadas à infraestrutura das salas de aula, climatização, internet, quadras esportivas, cozinhas, despensas e refeitórios. Esses relatórios são essenciais para avaliar e monitorar o funcionamento de cada unidade escolar.

Portanto, o gestor público precisa prestar contas do dinheiro público gasto. Pode-se utilizar o termo *accountability*² quando estiver se referindo a essa prestação de contas, aproximando-se do conceito de transparência e publicidade na administração pública.

Arelado a isto, pode-se levar em consideração outro conceito: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)³ tem sido instrumento de avaliação da aprendizagem escolar em relação à qualidade do ensino entregue à sociedade.

Utilizando-se como ferramentas os relatórios produzidos pelo TCMRJ e a avaliação do desempenho escolar pelo IDEB os quais corroboram para o controle externo, tanto no quesito prestação de contas quanto na qualidade do serviço educacional entregue ao município do Rio de Janeiro.

2.4. METODOLOGIA

A metodologia será de abordagem qualitativa, de caráter exploratório, com levantamentos bibliográfico e documental. Utilizar-se-á os resultados do IDEB 2019 e 2023 em nível nacional e análise do Estado do Rio de Janeiro, como também o Relatório do Programa relativo à atuação do TCMRJ no exercício de 2019.

¹ . O TCMRJ com a intenção de manter a eficácia no controle externo através de ações mais imediatas, iniciou em 2003 um trabalho junto às escolas, denominado Programa de Visitas às Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro.

² . Trata-se de um termo em inglês que se refere a um conjunto de práticas utilizadas pelos gestores para prestar contas e responsabilizar-se por suas ações.

³ .O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) que abrange um intervalo de 0 a 10 com o intuito de mensurar a qualidade da educação frente a dois indicadores: médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e fluxo escolar.

Dos 14 indicadores apresentados no documento, o foco será o indicador IDEB 2019 para escolas do 6º ao 9º ano (anos finais), por ser o indicador que avalia de fato a qualidade do ensino oferecido aos alunos.

3. DESENVOLVIMENTO

3.1. Resultados do IDEB a nível nacional

Em nível nacional, a comparação entre os dados do IDEB 2023 com o de 2019, pode-se obter dois cenários distintos:

- as taxas de aprovação (indicador de rendimento) melhoraram em todas as etapas analisadas, demonstrando um resultado positivo;
- a nota padronizada (indicador de desempenho) que mensura a aprendizagem dos estudantes segue em patamares menores em relação aos observados em 2019 em todas as etapas.

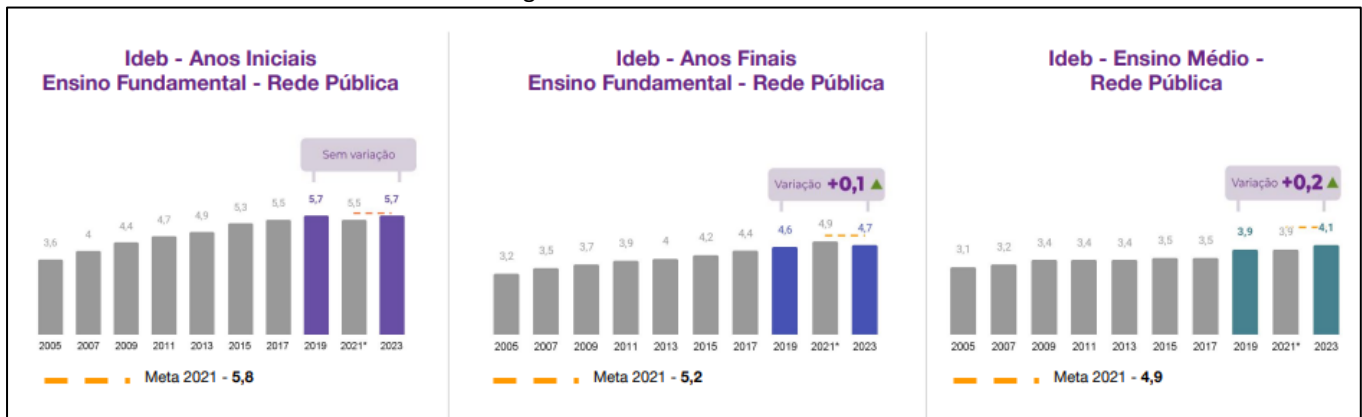
Nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, o IDEB de 2023 da rede pública foi o mesmo que o de 2019 (5,7). Esse resultado foi alcançado com uma redução no indicador de aprendizagem⁴ (6,02 para 5,91) e aumento no indicador de fluxo⁵ (0,94 para 0,97). Nesse sentido, apenas 6 estados evoluíram no indicador de aprendizagem: Alagoas, Maranhão e Ceará. E os que retrocederam foram Mato Grosso, São Paulo e Roraima.

Em relação aos Anos Finais do Ensino Fundamental, o Ideb de 2023 da rede pública foi de 4,7, frente a 4,6 em 2019. Esse resultado foi alcançado com uma redução no indicador de aprendizagem (5,21 para 5,10) e aumento no indicador de fluxo (0,89 para 0,93). Por consequência, apenas os estados do Amapá, Alagoas e Pará evoluíram no indicador de aprendizagem e retrocederam Mato Grosso do Sul, Rondônia, Minas Gerais e Bahia.

⁴ O indicador de aprendizagem corresponde ao resultado dos estudantes no SAEB.

⁵ O indicador fluxo representa a taxa de aprovação dos alunos.

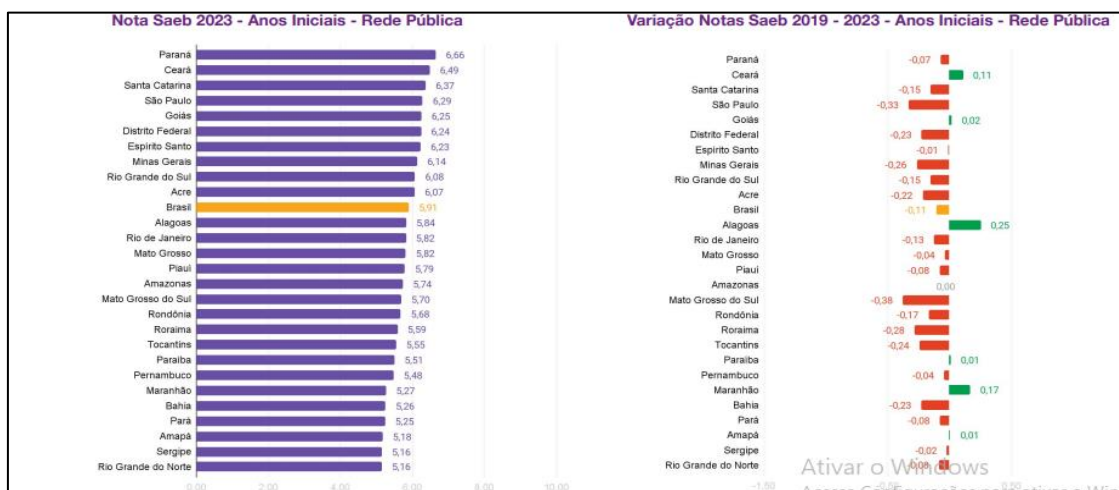
Figura 1: IDEB BRASIL - REDE PÚBLICA



Fonte: MEC/Inep/Daeb. Adaptação: Todos pela Educação

Os dados do IDEB de Anos Iniciais do Ensino Fundamental mostram que, em 2023, o Brasil voltou ao resultado atingido em 2019, que é de 5,7. Para chegar neste resultado estável, houve uma queda no indicador de desempenho de 6,02 para 5,91. Já os resultados dos Anos Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio demonstram que houve um avanço discreto em relação à 2019, de 0,1 e 0,2, respectivamente. Esses avanços derivam de melhorias nas taxas de aprovação. Todavia, nenhuma etapa de ensino alcançou as metas estipuladas para o ano de 2021 para a rede pública nacional.

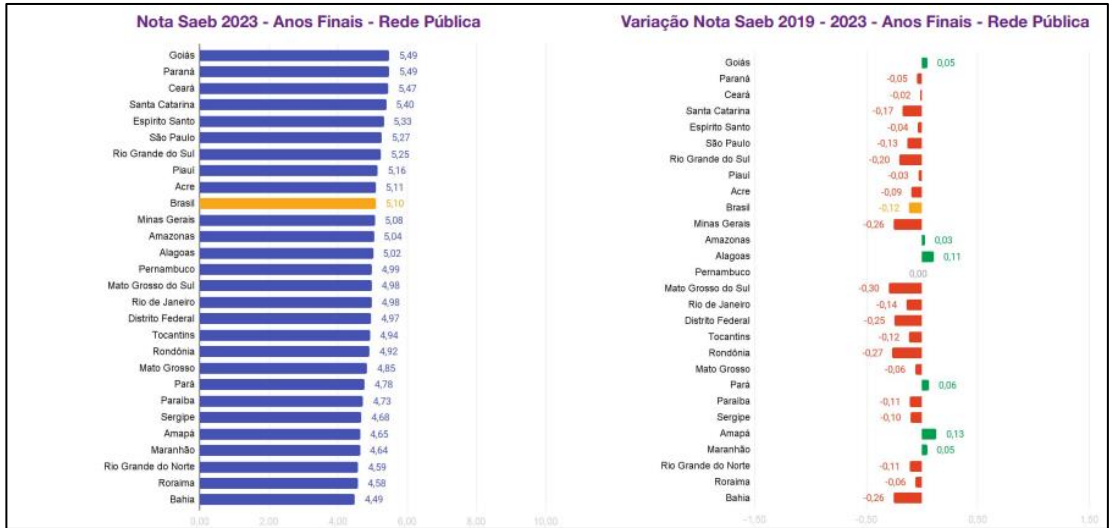
Figura 2: NOTA PADRONIZADA DO SAEB ESTADOS - REDE PÚBLICA – Anos Iniciais



Fonte: MEC/Inep/Daeb. Adaptação: Todos pela Educação

Quando se verifica o estado do Rio de Janeiro na categoria nota padronizada 5,82 para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental, percebe-se uma variação negativa de - 0,13.

Figura 3: NOTA PADRONIZADA DO SAEB ESTADOS - REDE PÚBLICA- Anos Finais



Fonte:MEC/Inep/Daeb. Adaptação: Todos pela Educação

Os Anos Finais do Ensino Fundamental também apontam uma retração para o estado do Rio de Janeiro em - 0,14 para a nota 4,98. Portanto, este estado não evoluiu na nota padronizada do SAEB tanto para os anos iniciais quanto para os anos finais no ensino fundamental.

3.2. Média padronizada (SAEB) para o município do Rio de Janeiro

Tabela 1– Média padronizada (SAEB) para o município do Rio de Janeiro

2019	2021	2023
5,3	5,1	5,2

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

No relatório do SAEB 2021, cujo contexto foi a pandemia, foi aplicado um questionário no final das provas preenchido pelos alunos, no quesito compreensão dos conteúdos ministrados nas aulas remotas. Neste, quase metade dos estudantes (47%) assinalaram que a falta de clareza ocorreu várias vezes ou sempre, e para 48% isso ocorreu de vez em quando, nunca ou quase nunca. Sobre o auxílio ofertado pelos professores para entendimento do conteúdo, 28% dos alunos indicaram que esse suporte nunca ocorreu, quase nunca ou de vez em quando, mostrando que houve um distanciamento entre aluno e professor durante a pandemia.



3.3. Resultados do Relatório do Programa de Visitas às Escolas da Rede Municipal de Ensino (TCMRJ)

O Relatório do TCMRJ em seu Programa de Visitas às Escolas da Rede Municipal de Ensino referente ao exercício de 2019 trabalhou com um plano amostral de 195 escolas do 6º ao 9º anos distribuídas pelas 11 Coordenadorias Regionais de Educação (CRE's), nas quais a Secretaria Municipal de Educação se encontra organizada.

Tabela 2– Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB)

Taxas	Brasil			Município do Rio de Janeiro		
	2017	2019	2021	2017	2019	2021
Taxas de aprovação	84,2%	87,3%	94,7%	87,3%	92%	98,4%

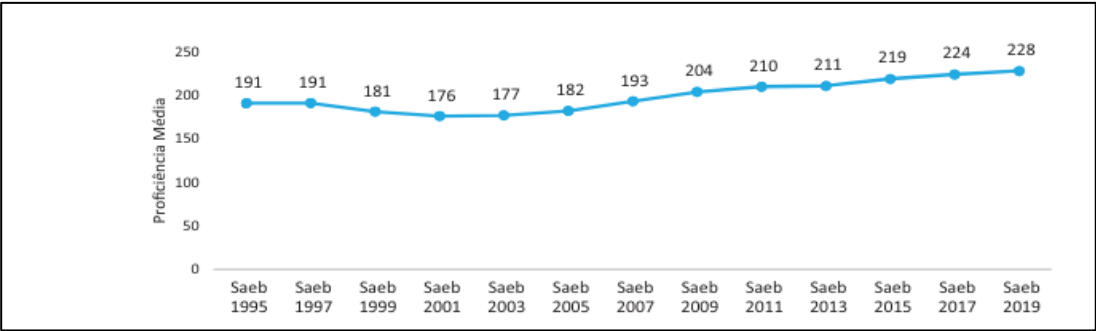
Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

A análise dos dados aponta que a taxa de aprovação foi melhor no período pós pandemia no Brasil, aumentando de 87,3% em 2019 para 94,7% em 2021. O mesmo acontece para o município do Rio de Janeiro que em 2019 era 87,% e em 2021 subiu consideravelmente para 98,4%.

No Relatório Consolidado de 2019 do Programa Visita às Escolas do TCMRJ, 24,23% alunos e 25,97% de pais classificaram a escola como muito boa.

No Relatório de Resultados do SAEB, a proficiência das médias de matemática, por exemplo, teve uma leve mudança de 2017 para 2019.

Figura 4 – Evolução da Proficiência das médias do SAEB para o 5º ano em matemática

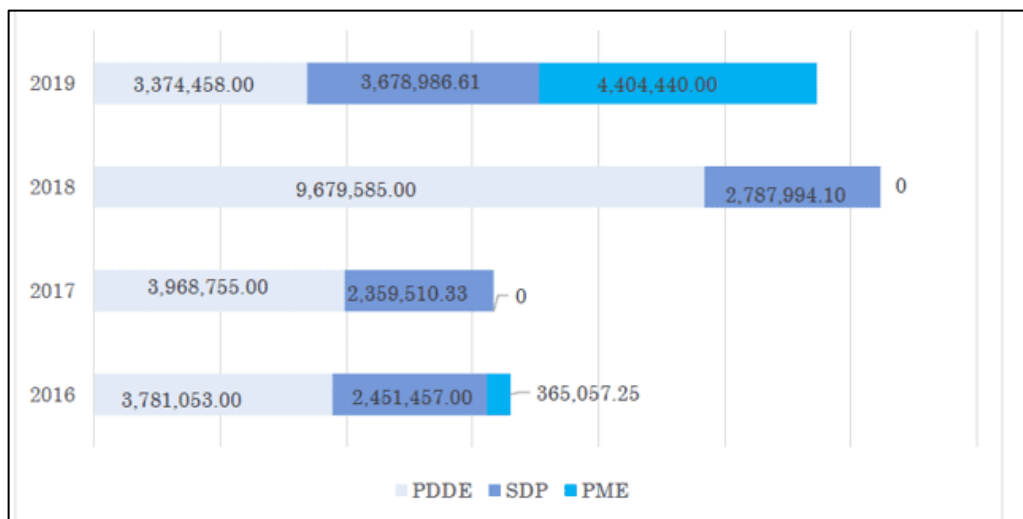


Fonte: SAEB 2019.

3.4. Repasses de recursos às Escolas da Rede Municipal de Ensino (TCMRJ)

Figura 5 – Recursos repassados às unidades escolares visitadas





Fonte: TCMRJ, 2020. Adaptação: Ficagna, 2022.

Os recursos Sistema Descentralizado de Pagamento (SDP) e Programa de Melhoria Física nas Unidades Escolares da Rede Municipal (PME) são repasses provenientes do Governo Municipal. Já o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE), e o Mais Educação são verbas originárias do Governo Federal. (TCMRJ, 2020). Portanto na Figura 5 verifica-se que em 2019 a maior parte dos recursos são provenientes do próprio Governo Municipal.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos através dos dados do IDEB divergem quanto aos questionários preenchidos por pais e alunos quando questionados sobre a qualidade do ensino através do SAEB e do Relatório do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

A Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro emitiu uma nota a um telejornal local (Globo-RJTV) admitindo o seguinte resultado: “A secretaria ressalta que o resultado do IDEB é um problema nacional, agravado pela pandemia de Covid-19. O Rio de Janeiro, por exemplo, foi o último estado a retomar as aulas presenciais”. Acrescenta ainda: “O Governo do Rio de Janeiro herdou um déficit histórico de aprendizagem, e também recebe alunos do Ensino Fundamental com defasagem de ensino, impactado pela aprovação automática dos estudantes, conforme determinado pelo MEC em 2021 e 2022”.

Como medidas de recuperação, alega que “está investindo na recomposição de aprendizagem para todas as 1.233 unidades da rede e ampliação da oferta de ensino integral, com 800 mil vagas em 400 escolas”. Por fim ressalta que “o Governo nomeou 2,5 mil docentes de concursos de 2013 a 2014, está contratando 4 mil temporários”. (Globoplay, 2024). Resposta dada para justificar a piora do ensino médio e a leve melhora do ensino fundamental em 2023.

Assim, o orçamento público investido nas escolas do Rio de Janeiro desde 2019 tende a ser em 70% do próprio município, o que parece não ser suficiente para satisfazer as carências do setor educacional. Justificado, inclusive, pela não capacidade de contratação efetiva de professores, uma vez que a contratação temporária não garante a permanência dos professores nas unidades escolares.

A nível nacional, embora as taxas de aprovação (indicador de rendimento) do IDEB 2023 em relação ao de 2019 tenha apresentado melhoras, a nota padronizada (indicador de desempenho) que indica a aprendizagem dos estudantes segue abaixo da expectativa.

Quando analisa-se o estado do Rio de Janeiro, tanto os anos iniciais quanto finais estão aquém da nota padronizada pelo Ideb.

O cenário da educação municipal no Rio de Janeiro sob a perspectiva do TCMRJ, de acordo com o Programa de Visitas às Escolas da Rede Municipal de Ensino e o IDEB, no período de 2017/2019 a 2023 apresenta uma tímida melhora no período pós-pandemia para os anos iniciais e finais do ensino fundamental. Vale ressaltar que esta realidade foi diferente para o ensino médio que teve uma piora em 2023.

Nas palavras da própria Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro, há fragilidades como a defasagem de ensino, que foi agravado com a pandemia e a aprovação automática e vislumbra-se com esta pesquisa também poucos recursos e falta de mão-de-obra permanente.

Dessa forma, a taxa de aprovação que aparece como melhor de 2019 para 2021 é resultado da aprovação automática e não de uma efetiva aprendizagem dos alunos.

É urgente a oferta de um ensino de qualidade para a rede pública municipal do Rio de Janeiro como para todo o país. Enfim, para uma entrega do direito de segunda geração de fato.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 12 mai de 2024.

FICAGNA, Alessandra Conci. MIZRAHI, Márcia Ester. LEPSCH, Miriam Assunção de Souza. **Controle da educação pública: uma breve análise sobre o programa de visitas às unidades escolares da rede municipal de ensino do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ)**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano. 07, Ed. 04, Vol. 06, pp. 129-166. Abril de 2022. ISSN: 2448-0959, Link de acesso: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/unidades-escolares>, DOI: 10.32749/nucleodoconhecimento.com.br/administracao/unidades-escolares > Acesso em 12 mai de 2024.

GLOBOPLAY. <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/rj1/video/ideb-2023-rio-tem-queda-na-nota-do-ensino-medio-mas-melhora-no-ensino-fundamental-12826071.ghtml> Acesso: 19 novembro de 2024.

IDEB - **Índice de desenvolvimento da educação básica, 2017-2021**. Dados disponíveis em <<http://ideb.inep.gov.br/Site/>> Acesso: 13 maio de 2024.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 20 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2016.

TCMRJ. Programa de Visitas às Escolas celebra 15 anos e lança o Projeto Aluno-Cidadão. Rio de Janeiro: TCM-RJ, 2018. Disponível em: http://www.tcm.rj.gov.br/Web/Site/Noticia_Detalhe.aspx?noticia=13431&detalhada=2&downloads=0. Acesso: 13 maio de 2024.