

Panorama do Financiamento da Educação no Estado de São Paulo: Escolhas Alocativas e Governança do Gasto Público entre 2013 e 2022¹

Lauana Simplício Pereira²

Ursula Peres³

Renata Bichir⁴

Resumo

O estudo examinou o financiamento público da educação no estado de São Paulo, buscando compreender como se deu a alocação de recursos ao longo de uma década e mapeando as estruturas de governança orçamentária da educação estadual. Em um estudo de caso, foram analisados dados quantitativos da

-
- 1 O artigo se baseia no Trabalho de Conclusão de Curso da primeira autora, intitulado “A alocação de recursos para a educação no Estado de São Paulo: análise da execução de despesas e governança do orçamento público paulista”, apresentado ao Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo.
 - 2 Lauana Simplicio Pereira é graduada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo e mestranda no Departamento de Ciência Política da mesma instituição. É assessora parlamentar na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo desde 2020 e pesquisadora júnior do CEM/USP, onde estuda o financiamento de políticas educacionais.
 - 3 Ursula Peres é administradora pública pela EAESP/FGVSP e mestre e doutora em Economia pela mesma instituição. É professora do curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP, e dos mestrados em Gestão de Políticas Públicas e Mudança Social e Participação Política, ambos na EACH/USP. É pesquisadora do CEM/USP e do OIPP/USP. Foi pesquisadora visitante no King’s College Londres. Tem experiência na área de Administração Pública com ênfase em finanças públicas e orçamento público. Foi Diretora do Orçamento na Secretaria de Finanças de São Paulo e Secretária Adjunta de Planejamento, Orçamento e Gestão no Município de São Paulo.
 - 4 Renata Bichir é graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e doutora em Ciência Política pelo IESP-UERJ, com doutorado sanduíche em Berkeley. Entre 2011 e 2013, foi coordenadora geral no Departamento de Avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão de Informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS). Desde agosto de 2013, é professora nos cursos de graduação e pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP. Também é pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEPID-Fapesp) desde 2001 e docente no programa de pós-graduação em Ciência Política pelo DCP/USP. Desde junho de 2019, é vice-coordenadora do programa de mestrado em gestão de políticas públicas.

execução orçamentária de 2013 a 2022 e mapeadas as regras formais que orientam o financiamento educacional paulista. Os resultados destacam a evolução dos gastos com educação ao longo dos anos, a influência da crise de 2015-2019 no financiamento, as áreas prioritárias de alocação e transferências feitas aos municípios, permitindo análises do regime de colaboração estabelecido. O estudo revela desafios na aplicação da regra constitucional de investimento mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino e um conflito distributivo relacionado à contabilização de inativos.

Palavras-chave: Educação; financiamento educacional; manutenção e desenvolvimento do ensino; governança orçamentária; orçamento público.

1. Introdução

As políticas públicas educacionais no Brasil são analisadas sob diversas perspectivas, com destaque para investigações sobre o financiamento e orçamento públicos, cruciais para a ação estatal. Através do financiamento, refletido no orçamento público, o Estado define e prioriza políticas a serem implementadas, determinando o montante financeiro a ser destinado e atendendo demandas de grupos sociais específicos, denotando, assim, sua natureza essencialmente política (PERES, 2016).

Este estudo aborda diferentes dimensões do financiamento público para a educação em São Paulo durante uma década. O objetivo principal é apresentar um panorama da utilização desses recursos orçamentários na esfera estadual, que totalizaram R\$ 66,7 bilhões em 2022. A pesquisa explora normas constitucionais e legais que regem a alocação de recursos, buscando compreender as estruturas de governança orçamentária da área (COUTO; CARDOSO, 2018; PERES, 2018).

A metodologia adotada consistiu em um estudo de caso, que utilizou dados da execução orçamentária paulista de 2013 a 2022, disponíveis no Portal da Transparência do Estado, corrigidos a preços de 2022 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). As despesas foram analisadas por diferentes classificações, como natureza, modalidade, estrutura institucional e funcional-programática⁵. Adicionalmente, uma pesquisa documental foi conduzida para levantar normas que regulam a alocação de gastos para a educação no estado.

5 As classificações das despesas orçamentárias são definidas a partir da Lei 4320 de 1964 e regulamentações da Secretaria do Orçamento Federal, conforme apresentado no Manual Técnico do Orçamento disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php>

Apesar de São Paulo ser o maior estado do país em termos de população e arrecadação, e possuir a maior rede estadual de educação básica do Brasil, com 5.620 escolas e quase 3,7 milhões de matrículas em 2022 (INEP, 2023), há escassez de levantamentos sobre a dinâmica das despesas com educação. O trabalho visa preencher essa lacuna, ressaltando a importância de compreender a alocação dos gastos públicos, especialmente para apoiar iniciativas de controle social do orçamento e de aprimoramento das políticas públicas educacionais estaduais.

Neste estudo, destacam-se levantamentos sobre a participação e evolução dos gastos com educação, especialmente durante crises econômicas, com queda do Produto Interno Bruto (PIB) de mais de 6% entre 2015 e 2016, além de baixo crescimento das receitas entre 2017 e 2019. Analisamos áreas prioritárias de alocação de recursos e a evolução das despesas relacionadas às transferências para municípios, permitindo análises relativas ao regime de colaboração estabelecido.

No contexto das regras orçamentárias, enfatiza-se a análise do cumprimento da regra constitucional para manutenção e desenvolvimento do ensino. Também se discute um prolongado conflito distributivo no estado, especificamente sobre a contabilização de funcionários inativos no cálculo da aplicação mínima requerida. Este impasse envolve interpretações divergentes entre o Executivo, Legislativo e órgãos de controle, com diversas tentativas de resolução ao longo dos anos.

O texto está dividido em mais cinco partes, para além desta introdução. A seção a seguir apresenta o referencial teórico da governança do orçamento público que orientou a pesquisa. Em seguida, apresenta-se brevemente um panorama do arranjo de financiamento educacional no Brasil. As duas seções seguintes demonstram os resultados da pesquisa, uma destinada à discussão das regras formais que orientam a alocação do gasto em educação no estado e outra que apresenta a dinâmica do gasto público em educação nos últimos dez anos. Por fim, são apresentadas conclusões e perspectivas futuras de pesquisa.

2. A Governança do Orçamento Público

No financiamento de políticas públicas, é essencial reconhecer que o orçamento público se destaca como um instrumento intrinsecamente vinculado à arena política. Sua formulação, negociação e implementação são permeadas pelo conflito distributivo, caracterizado pela ponderação de interesses e negociação entre diferentes representações sociais e políticas (WILDAVSKY, 1964; SCHNEIDER, 2005).

A alocação de recursos não é fruto de uma decisão de natureza estritamente técnica e está inserida em um contexto complexo, que envolve diferentes órgãos

e atores, sendo derivada de um modelo de governança do orçamento público. Por governança do orçamento, entende-se o conjunto de regras formais e informais sintetizadas no modelo analítico de Peres (2018) que tem o poder de definir, influenciar, facilitar ou dificultar o relacionamento entre os atores e as formas como os processos se encaminham na gestão do orçamento.

Figura 1 – Síntese analítica de elementos da governança orçamentária

Macroinstitucional	Regras Formais: fiscais, accountability do processo orçamentário (Schick, 2004 e 2009; Rubin, 1989 e 2010; Caiden, 2010)
	Garantia de direitos civis e sociais (vinculações e regras de despesas); Multiplicidade de canais de pressão. (Rubin, 1989 e 2010; Schick, 2009; Caiden, 2010; Wildavsky e Caiden, 2004)
	Governança multinível (internacional/nacional/local) (Schick, 2009 e Caiden 2010)
	Escassez (em diferentes graus) (Schick, 1976)
Microinstitucional	Regras Informais: Incrementalismo inércia, barganha e muddling through (Lindblom 2009; Caiden e Wildavsky, 1980; Caiden, 2010; Schick, 2009)
	Estrutura organizacional que tende à hierarquia (Miller, 1992; Wildavsky, 1969)
	Multiplicidade e complexidade de tarefas a cumprir (Dixit, 2002; Rubin, 2010)
	Multiplicidade de atores envolvidos no processo orçamentário (Rubin, 2010; Les Gales, 2015 e Schick, 2009)

Fonte: Adaptado de Peres, 2018.

O modelo incorpora um conjunto de variáveis que podem ser agrupadas em duas esferas: macroinstitucional e microinstitucional. A primeira abrange o arcabouço legal-formal, mais resistente às mudanças cotidianas, como normas legais e direitos estabelecidos, moldados pela trajetória social e econômica de cada país. Por outro lado, a segunda é guiada por regras informais de menor abrangência, como códigos de conduta, pactos culturais e relações interpessoais, influenciados pela estrutura macroinstitucional. Nesse contexto, destacam-se características organizacionais e instrumentais, incluindo hierarquia, propensão ao incrementalismo, inércia no crescimento de despesas, barganha e improviso, todas essas estratégias utilizadas para lidar com conflitos distributivos entre políticas públicas setorializadas (PERES, 2018). Os atores interagem em ambos os conjuntos de regramentos, desempenhando uma variedade de funções e níveis de influência.

Couto e Cardoso Jr. (2018) também argumentam que a governança orçamentária se traduz em instituições, com regras formais e informais, que reproduzem equilíbrios de forças entre atores com objetivos distintos no processo alocativo. Neste estudo, buscou-se analisar a importância da regra formal para

o processo de produção de políticas, com foco naquelas ligadas à garantia de direitos sociais e civis, por meio da vinculação e regras de despesas e, para além disso, avaliar como a multiplicidade de atores envolvidos no processo orçamentário interpreta e implementa essas regras, bem como a interação de regramentos existentes entre diferentes níveis de governo.

Buscou-se também considerar que todo o processo orçamentário está inserido em um contexto de escassez econômica, que basicamente está relacionado a quanto dispõem os governos e quanto os órgãos desejam para atender às suas necessidades (SCHICK, 1976).

Partindo deste quadro analítico, investigou-se a alocação de recursos para a educação no estado de São Paulo de modo a compreender não somente os montantes despendidos, mas as escolhas alocativas realizadas e as regras formais que as orientam, assim como a operacionalização dessas regras, elementos que compõem a estrutura de governança orçamentária do estado para a educação.

3. Panorama do Arranjo de Financiamento Educacional no Brasil

A Constituição Federal (CF) de 1988 representa um marco significativo no financiamento educacional no Brasil, garantindo a educação como direito de todos e dever do Estado, além de estabelecer mecanismos para o seu financiamento. O Artigo 212 determinou que, anualmente, a União destine, no mínimo, 18% da receita líquida de impostos, enquanto estados e municípios devem aplicar o percentual de 25% para financiar as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), visando reduzir disparidades na garantia do direito à educação. Cada ente federativo é responsável por ofertar diferentes etapas e modalidades de ensino em regime de colaboração (BRASIL, 1988; CASTRO, 2007; MARTINS, 2011).

A obrigação de aplicar recursos em MDE requer a definição do que pode ser incluído nesse tipo de gasto, o que foi feito anos depois nos Artigos 70 e 71 da Lei 9.394 de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (BRASIL, 1996a; PINTO, 2018). O autor ressalta que a lei deixou brechas que podem inflar os gastos educacionais, principalmente devido à omissão quanto às despesas com servidores aposentados, o que favorece ambiguidades interpretativas por parte de diferentes governos.

Quadro 1 – Gastos permitidos e não permitidos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, segundo a LDB de 1996

Gastos permitidos (Art. 70)	Gastos não permitidos (Art. 71)
Remuneração e formação de profissionais; infraestrutura escolar; pesquisas educacionais; atividades-meio para sistemas de ensino; bolsas de estudo; amortização e custeio de operações de crédito; material didático e transporte escolar.	Pesquisas não vinculadas às instituições de ensino; subvenções assistenciais, desportivas ou culturais; formação específica para administração pública; programas sociais; obras de infraestrutura; desvios de função do pessoal educacional.

Fonte: Elaborado pelas autoras com base na LDB 1996.

Além da vinculação orçamentária, o financiamento educacional se apoia em políticas de fundos, discutidas em trabalhos como os de Pinto (2007) e Callegari (2010). O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), estabelecido em 1996, organizava recursos para financiar o ensino fundamental, subvinculando 15% da arrecadação de impostos e transferências governamentais para distribuição nos estados (BRASIL, 1996b; CALLEGARI, 2010). Após o Fundef, surgiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em 2006, expandindo a aplicação de recursos para toda a educação básica e elevando o percentual de impostos destinados para 20% (BRASIL, 2006; CALLEGARI, 2010). Em 2020, o Fundeb tornou-se permanente e teve seu potencial redistributivo ampliado, priorizando os entes menos favorecidos economicamente (BRASIL, 2020).

O ano de 2008 marca outro avanço nas políticas de financiamento da educação básica: a aprovação do Piso Salarial dos Profissionais do Magistério (Lei Federal n. 11.738 de 2008), estabelecendo um valor mínimo para o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica em nível nacional, vinculando aos estados e municípios o estabelecimento desta mesma regra.

A vinculação orçamentária para MDE, a política de fundos e o piso salarial são pilares do financiamento educacional no país, aplicados em todos os entes federativos. No âmbito estadual e municipal, esses regramentos são implementados e adaptados considerando certa margem de autonomia. Na próxima seção, será apresentado um panorama dos regramentos de financiamento educacional no estado de São Paulo.

4. Regras Formais de Financiamento Educacional do Estado de São Paulo

Os entes subnacionais estão autorizados a adotarem mecanismo de vinculação orçamentária que destine parcela ainda maior de recurso do que aquele definido pela Constituição Federal para subsidiar suas redes educacionais, como demonstrado pela autonomia conferida pelo pacto federativo. Em São Paulo, a Constituição de 1989, em seu Artigo 255, fixou a obrigatoriedade de destinar pelo menos 30% das receitas de impostos para a “manutenção e desenvolvimento do ensino público” (SÃO PAULO, 1989).

No âmbito infraconstitucional, São Paulo possui regras importantes que determinam a alocação de recursos para a educação, incluindo a vinculação para o ensino superior do estado. Em 1989, o então governador concedeu autonomia financeira às Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), reservando uma parcela de 8,4% da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Posteriormente, esse percentual foi aumentado para 9,57% e continua em vigor, sendo anualmente incluído na Lei de Diretrizes Orçamentárias (MARQUES, 2019). Em São Paulo, os recursos destinados ao ensino superior são contabilizados para atender ao mínimo exigido em MDE.

Em 2022, aprovou-se a Lei Complementar nº 1.374 de 2022, que instituiu novo plano de carreira e remuneração para os professores de ensino fundamental e médio, substituindo o modelo de remuneração por vencimentos pelo subsídio e fixando o valor inicial de entrada na carreira em R\$ 5 mil. Isso fez com que o estado ocupasse a 10^o posição em ranking dos maiores salários iniciais para a carreira nos estados do país (MOVIMENTO PROFISSÃO DOCENTE, 2023). Como a educação é área de política intensiva em pessoal, espera-se que a medida resulte em crescimento significativo deste tipo de despesa no total do setor.

No âmbito da coordenação estadual e respectivas legislações que orientam o financiamento da educação em regime de colaboração, destacam-se dois normativos: i) a legislação que prevê a distribuição da cota-parte do ICMS aos municípios baseado em indicadores de resultados educacionais (Lei nº 17.575 de 2022), conforme orienta a legislação federal, que deverá entrar em vigor no ano de 2025 e ii) o Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo - PAINSP (Lei nº 17.414 de 2021), com o objetivo de promover a assistência técnica e financeira do estado aos municípios.

Além disso, São Paulo também possui um programa de transferência direta de recursos para as escolas, o Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista - PDDE Paulista, para prestar assistência financeira suplementar às escolas públicas da educação básica da rede estadual, a fim de promover melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica. O programa também é usado para que parlamentares possam indicar suas emendas para escolas estaduais em diferentes municípios, sob execução das Associações de Pais e Mestres (APMs) da unidade escolar.

Por fim, destacam-se outras duas legislações infraconstitucionais que incidem sobre o regramento supracitado, quais sejam, a Lei 1.010 de 2007 e a Lei 1.333 de 2018. Ambas refletem um intenso conflito distributivo em torno das despesas com pessoal aposentado da educação e tem tido sua constitucionalidade questionada, por supostamente conflitar com as regras de vinculações de despesas que garantem direitos sociais e civis. A primeira delas trata da criação da São Paulo Previdência (SPPREV), entidade gestora do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos e dos Militares do Estado de São Paulo. Em um dos seus artigos, a lei dispõe que os valores pagos em benefícios pela entidade sejam contabilizados no cálculo da vinculação constitucional:

Art. 26 - Os valores dos benefícios pagos pela SPPREV serão:

I - computados para efeito de cumprimento de vinculações legais e constitucionais de gastos em áreas específicas (SÃO PAULO, 2007, negrito nosso)

O texto objetiva permitir a inclusão dos gastos com a insuficiência financeira da previdência estadual no cumprimento da aplicação mínima em MDE. Contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5719 movida pelo Ministério Público Federal (MPF), declarou a inconstitucionalidade dessa inclusão. O MPF sustenta que os Artigos 26 e 27 da Lei são inconstitucionais, pois violam a LDB, que não considera despesas com inativos como MDE. Além disso, argumenta que, por ser uma questão de interesse nacional, não pode ser tratada separadamente por cada unidade federativa (BRASIL, 2017).

Já a Lei 1.333 aprovada em dezembro de 2018, a despeito dessa discussão, ratificou a decisão de inclusão destes pagamentos em MDE, ao falar especificamente sobre a vinculação de recursos para a educação:

Artigo 5º - Considerar-se-ão, para fins de aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal, as despesas abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e aquelas destinadas a:

- I - gestão pedagógica da educação básica;
- II - manutenção e suporte da educação básica;
- III - despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio; (SÃO PAULO, 2018, negrito nosso)

Com a diferença de que os gastos com aposentadorias podem ser considerados apenas para o cômputo do percentual que excede a vinculação mínima exigida pela CF de 1988, isto é, 5%, uma vez que o mínimo de aplicação definido pelo estado é de 30% da receita de impostos, e da CF de 1988, 25%.

O Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP) questionou o artigo mencionado no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Em outubro de 2019, a Corte Paulista extinguiu a ação, declarando a legalidade da norma (SÃO PAULO, 2019b). Em 2020, a norma foi contestada no STF por meio da ADI nº 6.593/2020, apresentada pelo Procurador-Geral da República. Em novembro de 2021, a Ministra Cármen Lúcia votou pela inconstitucionalidade, mas o processo foi interrompido por pedido de vista do Ministro Alexandre Moraes, aguardando decisão até o momento.

Em 2020, a Emenda Constitucional 108, que tornou o Fundeb permanente, proibiu o reconhecimento das despesas com inativos como MDE nacionalmente (BRASIL, 2020). Localmente, ainda há disputas interpretativas desses regulamentos em relação às despesas com funcionários aposentados da educação, considerando a ampliação da regra de vinculação orçamentária em São Paulo por meio de sua Constituição. Essa disputa busca acomodar o conflito em torno dessas despesas, que têm uma participação significativa no orçamento estadual, como será visto a seguir.

5. Dinâmica do Gasto Público com Educação em São Paulo e Escolhas Alocativas Realizadas (2013-2022)

Esta seção analisa as despesas com educação em São Paulo no período estudado, abordando a participação e evolução dos gastos, a dinâmica durante a crise de receitas entre 2015 e 2019, áreas prioritárias de alocação de recursos, especialmente na educação básica e ensino superior, e despesas relacionadas às transferências do estado aos municípios.

A função educação foi a segunda maior área de despesa no orçamento estadual, representando cerca de 18% a 19% do total, sendo a maior área finalística, à frente de previdência social, saúde e segurança pública.

Tabela 1 – Receitas correntes, despesas totais do estado e gastos na função educação em São Paulo

Ano	Em bilhões de R\$ (corrigidos IPCA)			Participação (%)	
	Receitas Correntes (A)	Despesas totais (B)	Função Educação (C)	% Educação nas receitas correntes (C/A)	% Educação nas despesas totais (C/B)
2013	288,5	335,8	64,1	22,2%	19,1%
2014	283,1	334,6	62,1	21,9%	18,6%
2015	265,2	317,7	60,1	22,7%	18,9%
2016	249,7	297,2	56,1	22,4%	18,9%
2017	259,9	305,5	56,3	21,7%	18,4%
2018	263,3	307,2	56,4	21,4%	18,4%
2019	267,3	314,0	57,9	21,7%	18,4%
2020	263,8	300,9	55,1	20,9%	18,3%
2021	288,6	316,5	59,4	20,6%	18,8%
2022	314,4	347,3	66,7	21,2%	19,2%

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados do Portal da Transparência do Estado

O financiamento da educação está diretamente ligado à captação de tributos pelos entes federativos devido à vinculação orçamentária. Compreender a trajetória da arrecadação é essencial para entender a gestão orçamentária da educação. A análise do montante arrecadado permite observar como as variáveis econômicas influenciam tal gestão. Schick (1976) já indicava que níveis de escassez exercem impacto no embate distributivo, logo, a arrecadação também aponta como se dará a tomada de decisão e dinâmica relacional entre atores, a depender do cenário econômico.

As receitas correntes do estado, principalmente tributos, tiveram quedas significativas a partir de 2015, durante a crise econômica. Apesar de pequenos aumentos entre 2017 e 2019, o estado demorou a retornar ao patamar arrecadatário de 2013 e 2014, com uma nova piora em 2020 devido à pandemia. Apenas em 2021 e 2022 houve um crescimento expressivo na arrecadação.

Em 2022, foram destinados R\$ 66,7 bilhões para a educação, o maior valor desde 2013, corrigido pelo IPCA. Nos anos de queda da receita, os gastos com educação também foram menores, como de 2016 a 2018. O ano de 2020, início da pandemia, registrou o menor valor liquidado, refletindo a redução de gastos na área durante esse período, enquanto outras prioridades como saúde foram destacadas. Embora o ano de 2020 não seja o mais crítico em termos de arrecadação, com o período de suspensão de aulas e fechamento de escolas, os gastos da área

foram reduzidos. Nos anos de pandemia, 2020 e 2021, os gastos com educação representaram as menores participações no total da receita.

Áreas de gasto e órgãos responsáveis pela despesa em educação

Nesta seção, serão analisados os gastos estaduais na função educação devido à disponibilidade e transparência dos dados. Nem todos os gastos nessa função são destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme definido nos Artigos 70 e 71 da LDB. Por exemplo, a merenda escolar, embora seja uma despesa classificada na função educação, não se enquadra como MDE. A tabela a seguir compara os totais liquidados para MDE e a função educação na última década.

Tabela 2 – Despesas liquidadas em MDE e função educação

Ano	Em R\$ corrigidos pelo IPCA	
	MDE	Função Educação
2013	53.852.651.008	64.061.920.656
2014	51.904.521.254	62.088.987.707
2015	50.567.493.668	60.111.061.471
2016	47.982.007.293	56.050.416.127
2017	48.966.868.636	56.301.493.824
2018	49.947.704.983	56.447.893.193
2019	52.221.202.069	57.886.885.315
2020	50.809.071.232	55.135.425.483
2021	53.509.679.831	59.389.780.608
2022	59.387.046.000	66.650.677.236

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados do Portal da Transparência do Estado.

Entre 2013 e 2016, período marcado pela menor arrecadação registrada na série, as despesas classificadas como MDE diminuíram 10%, enquanto o total da função educação retraiu 12%. No mesmo intervalo, as receitas correntes caíram 13%, indicando que, durante períodos de queda na atividade econômica, os gastos com MDE desempenham um papel significativo no conflito distributivo do gasto com educação, devido à sua rigidez constitucional, levando à compressão de outros gastos na função. Comparando 2022 e 2013, os gastos com MDE cresceram 10%, enquanto a função educação cresceu apenas 4%.

Os gastos em educação no estado não são exclusivos da Secretaria de Educação. A Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, responsável pelas universidades estaduais, também tem participação importante, em razão da existência de um grande sistema de ensino superior paulista, que conta com aporte de recursos robusto e perene oriundo do ICMS.

No ano de 2022, 74% dos gastos da função educação foram realizados pela Secretaria de Educação. Já a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia concentrou pouco menos de 26%. Nesta parcela, destacam-se os gastos alocados para a USP, Unesp, Centro Paula Souza e Unicamp. Outras secretarias, como Justiça e Cidadania e Transportes Metropolitanos também realizam gastos em educação, mas em pequenas proporções.

Tabela 3 – Despesas na função educação por órgão e unidade orçamentária em 2022

Órgão e Unidade Orçamentária	Valor (R\$)	% no total
Secretaria de Educação	49.326.128.113	74,0%
Administração Superior da Secretaria e Sede	32.810.441.596	49,2%
Conselho Estadual de Educação	1.850.746	0,0%
Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos	383.804.342	0,6%
Escola de Formação e Aperf. Prof. Paulo Renato Souza	47.274.727	0,1%
Coordenadoria de Gestão da Educação Básica	315.686.504	0,5%
Coordenadoria de Informação, monit. e aval. educacional	1.611.446.604	2,4%
Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares	2.538.600.874	3,8%
Coordenadoria de Orçamento e Finanças	10.622.959.537	15,9%
Fundação para o Desenvolvimento da Educação	994.063.183	1,5%
Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia	17.051.912.302	25,6%
Administração Superior da Secretaria e Sede	255.743.713	0,4%
Univesp	87.679.104	0,1%
Universidade de São Paulo (USP)	6.945.944.285	10,4%
Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)	2.797.456.158	4,2%
Universidade Estadual Paulista (Unesp)	3.717.316.193	5,6%
Centro Paula Souza	3.119.777.191	4,7%
Faculdade de Medicina de Marília	64.046.299	0,1%
Faculdade de Medicina São José do Rio Preto	63.949.360	0,1%
Secretaria de Justiça e Cidadania	145.981.688	0,2%
Secretaria dos Transportes Metropolitanos	126.655.133	0,2%
Total geral	66.650.677.236	100,0%

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados do Portal da Transparência do Estado.

É na educação básica onde há maior aporte de recursos no estado. Somadas, as subfunções educação básica e transferências para a educação básica, ensino médio e ensino fundamental representam mais de 54% do total gasto com educação em 2013 e mais de 59% em 2022. Em 2022, a subfunção “outros encargos especiais” se mostra relevante, pois nela estão computados os gastos relativos ao pagamento da insuficiência financeira da previdência. Por ter uma grande rede de escolas técnicas, os gastos com ensino profissional também são significativos.

Tabela 4 – Despesas na função educação por subfunção

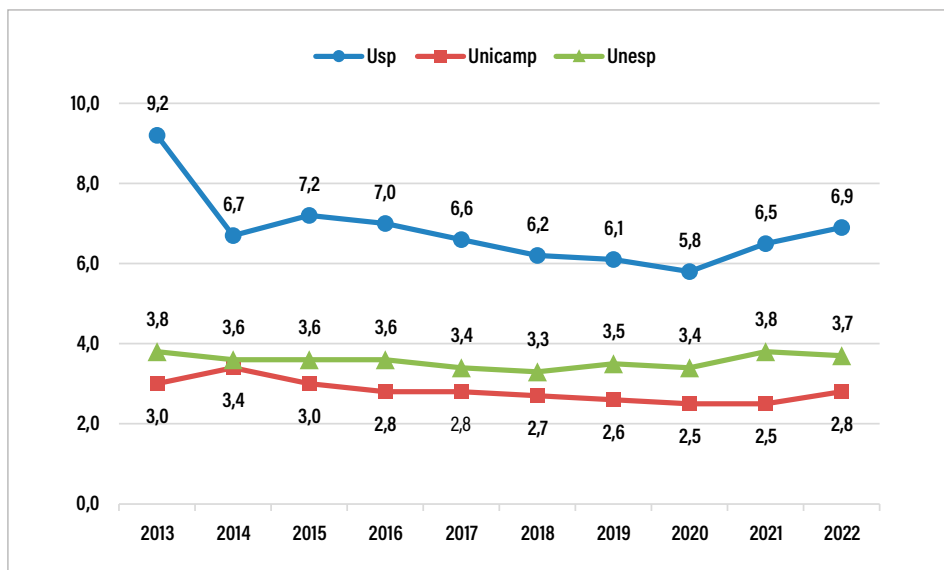
Subfunção de gasto	Despesas liquidadas (R\$ corrigidos pelo IPCA)		Participação no total (%)	
	2013	2022	2013	2022
368 - Educação Básica	24.991.134.446	21.309.820.728	39,0%	32,0%
846 - Outros Encargos Especiais	48.754.369	11.297.623.626	0,1%	17,0%
847 - Transferências para a Educação Básica	7.439.030.882	10.600.908.139	11,6%	15,9%
362 - Ensino Médio	561.783.592	7.478.120.937	0,9%	11,2%
364 - Ensino Superior	8.127.243.816	7.328.926.274	12,7%	11,0%
122 - Administração Geral	15.233.724.936	5.127.892.390	23,8%	7,7%
363 - Ensino Profissional	2.744.777.452	2.012.652.065	4,3%	3,0%
367 - Educação Especial	307.368.848	331.336.908	0,5%	0,5%
306 - Alimentação e Nutrição	425.252.564	290.346.152	0,7%	0,4%
392 - Difusão Cultural	295.153.278	242.798.129	0,5%	0,4%
331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador	23.922.275	219.251.399	0,0%	0,3%
243 - Assistência à Criança e ao Adolescente	215.262.243	145.981.688	0,3%	0,2%
453 - Transportes Coletivos Urbanos	173.196.142	79.997.938	0,3%	0,1%
128 - Formação de Recursos Humanos	481.027.265	51.065.736	0,8%	0,1%
131 - Comunicação Social	38.178.830	50.000.000	0,1%	0,1%
783 - Transporte Ferroviário	0	46.657.195	0,0%	0,1%
665 - Normalização e Qualidade	71.486.878	20.751.787	0,1%	0,0%
126 - Tecnologia da Informação	972.650.309	16.546.145	1,5%	0,0%
361 - Ensino Fundamental	1.708.704.894	0	2,7%	0,0%
366 - Educação de Jovens e Adultos	47.660.530	0	0,1%	0,0%
244 - Assistência Comunitária	148.302.289	0	0,2%	0,0%
844 - Serviço da Dívida Externa	7.304.819	0	0,0%	0,0%
Total geral	64.061.920.656	66.650.677.236	100%	100%

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados do Portal da Transparência do Estado.

O ensino superior ocupa cerca de 11% do gasto em 2022, mas perdeu participação no total da função, além de ter caído cerca de 9,8% entre 2013 e 2022. Parte dos gastos com essa etapa está classificada na subfunção administração geral, que também perdeu participação.

Para melhor esclarecer, o gráfico 1 demonstra o gasto agregado com as universidades estaduais (o que inclui despesas com a subfunção ensino superior e as demais), no qual se observa queda significativa de 24,8% na Usp. A Unicamp e Unesp também perdem recursos entre o início e o final da série analisada, mas em menor magnitude, de 6,1% e 1,6%, respectivamente. Assim, é possível dizer que o aumento real no gasto com a função educação demonstrado foi apropriado sobretudo pela educação básica.

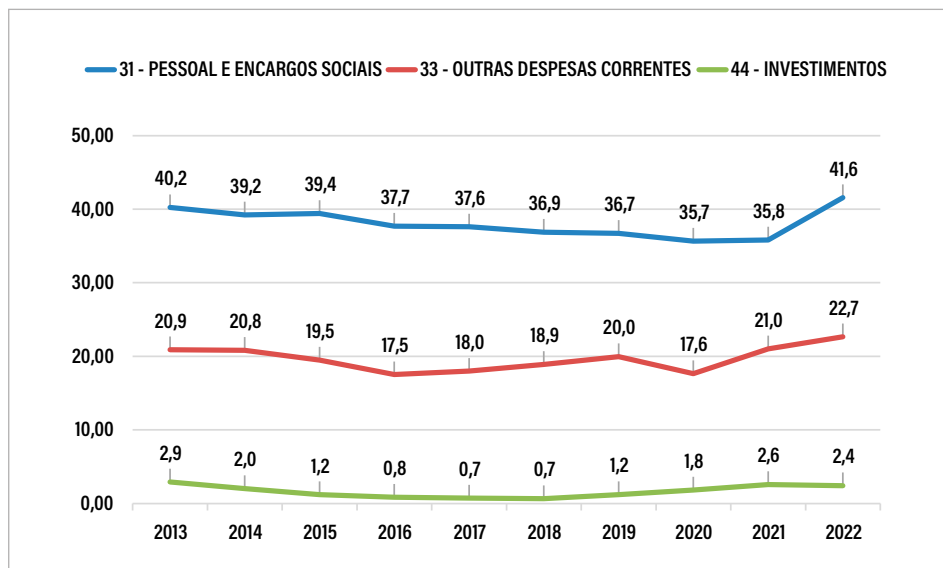
Gráfico 1 – Gastos nas unidades orçamentárias USP, Unicamp e Unesp (em bilhões de R\$ corrigidos pelo IPCA)



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados do Portal da Transparência do Estado.

Os gastos com pessoal e encargos sociais na área da educação são significativos, representando mais de 60% do total ao longo do tempo. Cerca de um terço é destinado a despesas de custeio, como serviços de vigilância e limpeza. Uma parcela menor, entre 1% e 5%, é direcionada para investimentos em infraestrutura e materiais educacionais.

Gráfico 2 – Gastos na função educação por grupo de despesa (em bilhões de R\$ corrigidos pelo IPCA)



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados do Portal da Transparência do Estado.

A dinâmica do gasto está diretamente ligada ao cenário de receitas. Em 2016, o ano de menor arrecadação na série, o valor gasto com pessoal cai 4,4% em relação a 2015 e entra em trajetória decrescente. Só há recuperação em 2022, alcançando o maior valor da série, R\$ 41,6 bilhões gastos, o que pode ser associado à implementação do novo plano de carreira para professores, aprovado no início daquele ano, que estabelece um subsídio inicial de R\$ 5 mil.

Embora retraídos os gastos de pessoal durante os anos de baixa arrecadação, são as despesas não obrigatórias que sofreram as maiores reduções, sobretudo os investimentos. Esse grupo de despesa caiu de R\$ 2,9 bilhões aplicados em 2013 para cerca de R\$ 700 milhões em 2017 e 2018. Os investimentos atingiram sua menor participação durante esse período, uma queda de 75% comparado a 2013. Mesmo após anos de arrecadação mais estável, o estado não retoma ao patamar investido no início do período, o que pode trazer consequências negativas para a qualidade da infraestrutura escolar da rede.

Formas de aplicação do gasto e transferências aos municípios

A maior parcela do gasto com educação é aplicada diretamente pelo estado. No entanto, parte dos recursos é transferida para instituições sem fins lucrativos executarem despesas e também para os municípios do estado, conforme o regime de colaboração estabelecido.

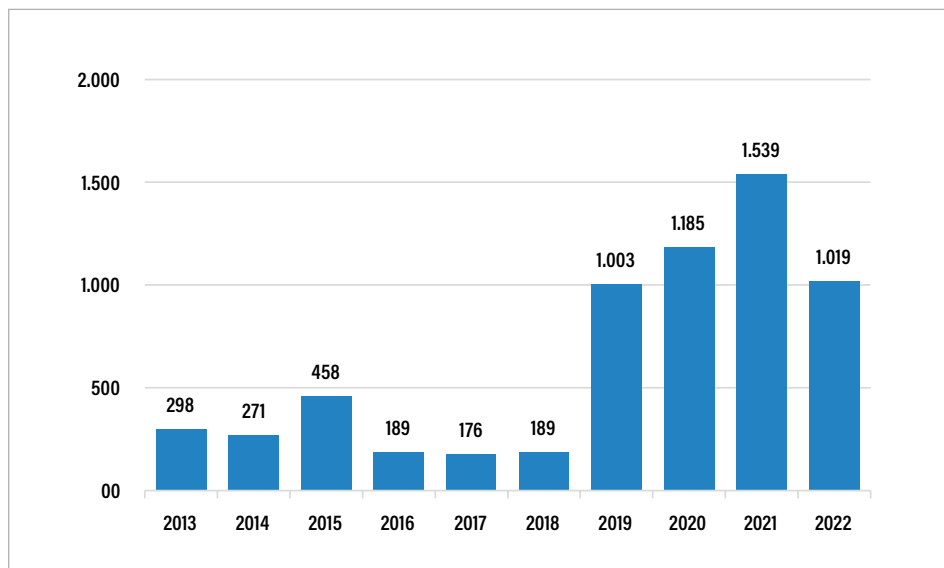
Tabela 5 – Despesas na função educação por modalidade de aplicação (em % do total)

Ano	Modalidade de Aplicação			Total
	Aplicações Diretas	Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	Transferências a municípios	
2013	97,2%	0,5%	2,3%	100%
2014	97,6%	0,4%	1,9%	100%
2015	97,3%	0,8%	1,9%	100%
2016	97,7%	0,3%	2,0%	100%
2017	97,4%	0,3%	2,3%	100%
2018	97,5%	0,3%	2,2%	100%
2019	96,1%	1,7%	2,2%	100%
2020	97,4%	2,1%	0,5%	100%
2021	94,3%	2,6%	3,1%	100%
2022	96,2%	1,5%	2,3%	100%

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados do Portal da Transparência do Estado.

Desde 2019, as transferências para instituições privadas sem fins lucrativos, principalmente Associações de Pais e Mestres de escolas estaduais, tornaram-se relevantes no orçamento. Essas instituições recebem recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola para realizarem pequenos reparos e atividades pedagógicas, totalizando aproximadamente R\$ 1 bilhão anual. Uma parte menor desses recursos é destinada às instituições privadas que oferecem atendimento educacional especializado, como as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apaes).

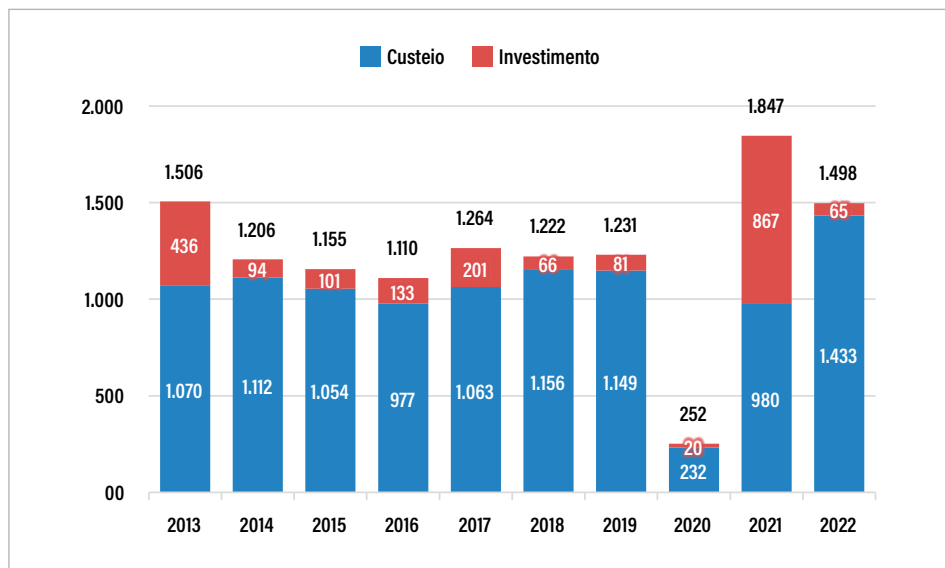
Gráfico 3 – Transferências às instituições privadas sem fins lucrativos (em milhões de R\$ corrigidos pelo IPCA)



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados do Portal da Transparência do Estado.

O estado também realiza transferências de recursos aos seus municípios, sobretudo na forma de convênios para custeio de programas de transporte e de merenda escolar e para investimentos na expansão da infraestrutura escolar municipal. Por ano, esse gasto costuma representar de 2% a 3% do total despendido com educação. Em números absolutos, trata-se de uma quantia de, em média, R\$1,2 bilhão por ano.

Gráfico 4 – Transferências aos municípios por grupo de despesa (em milhões de R\$ corrigidos pelo IPCA)



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados do Portal da Transparência do Estado.

Em 2020, houve uma significativa redução nessas transferências, principalmente devido à suspensão das aulas presenciais durante a pandemia, afetando repasses para custeio de transporte e merenda escolar. Além disso, convênios para obras de infraestrutura escolar foram adiados devido à incerteza econômica. Em 2021, com o retorno das aulas, observa-se um aumento expressivo nos repasses, especialmente de convênios repesados em 2020, e a implementação mais ágil do Painsp, plano de ações integradas que apoia financeiramente os municípios.

O debate em torno da aplicação mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

A Constituição Paulista exige que pelo menos 30% da receita de impostos seja destinado à MDE. Em 2022, foram aplicados R\$ 59,3 bilhões, representando 31,61% dessa receita - acima do mínimo exigido. No entanto, é importante observar que todos os anos da série consideraram os gastos com inativos e pensionistas da educação como MDE, uma despesa controversa não explicitamente permitida ou proibida pela LDB. Sem esses gastos, o percentual anual seria pouco mais de 25%, o que cumpriria a Constituição Federal, mas não a Constituição Paulista.

Tabela 6 – Despesas liquidadas em MDE e cumprimento da norma de vinculação constitucional

Ano	Despesa liquidada em MDE (R\$)		Aplicação em MDE em % da receita	
	Com inativos	Sem inativos	Com inativos	Sem inativos
2013	31.737.081.512	ND	30,15%	ND
2014	32.549.011.000	ND	30,22%	ND
2015	35.095.197.000	ND	31,27%	ND
2016	35.394.773.000	28.832.086.000	31,43%	25,60%
2017	37.185.894.000	29.991.341.000	31,36%	25,30%
2018	39.351.437.231	31.502.970.021	31,25%	25,00%
2019	42.914.237.000	33.588.785.000	31,95%	25,01%
2020	43.639.941.000	33.978.143.000	32,32%	25,17%
2021	50.583.505.000	42.365.945.000	30,45%	25,50%
2022	59.387.046.000	48.548.435.000	31,61%	25,84%

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir dos pareceres anuais sobre as Contas do Governador emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado

Até 2020, a falta de regulação explícita permitia a São Paulo classificar despesas previdenciárias como gastos em MDE. Após a EC 108 de 2020, o estado continua a prática, respaldado pela Lei 1.333 de 2018, normativo local, apesar de contestado no STF. Essas despesas previdenciárias, consideradas onerosas, têm consumido parte crescente do orçamento estadual.

No exame das Contas do Governador, o Tribunal de Contas do Estado considera o normativo local vigente na classificação dessas despesas. Apesar de orientar a conformidade com o normativo federal, o TCE emite pareceres favoráveis às contas da administração paulista, decisão que tem sido acatada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp) na última década.

O governador Tarcísio de Freitas (Republicanos/SP) enviou à Alesp a PEC n. 9 de 2023, propondo reduzir de 30% para 25% o percentual de receitas vinculadas à MDE, alinhando-o à Constituição Federal. A PEC sugere aplicar os 5 pontos percentuais de diferença em MDE ou saúde, a critério do gestor (SÃO PAULO, 2023). Se aprovada, resolveria problemas de aplicação indevida de recursos, mas resultaria em uma perda de cerca de R\$ 10 bilhões anuais para a educação paulista, especialmente na educação básica. A proposta está em tramitação na Alesp.

Considerações Finais

Este artigo analisou a alocação de recursos para a educação em São Paulo e as estruturas de governança envolvidas nesse processo decisório de gastos. Partiu-se do pressuposto de que a alocação de recursos é determinada por um conjunto de variáveis macro e microinstitucionais, conforme sintetizado por Peres (2018) em um modelo de governança orçamentária.

Os principais resultados desta pesquisa incluem um mapeamento das regras formais que regem a alocação de recursos para a educação no estado e um panorama da execução orçamentária ao longo de uma década.

No mapeamento das regras formais, destaca-se a adoção, pelo estado, de mecanismos de vinculação de impostos à educação em níveis superiores aos estabelecidos pela Constituição Federal, bem como a legislação que destina parte da receita do ICMS ao financiamento do ensino superior. O levantamento também revela como o estado enfrenta um conflito distributivo sobre quem deve arcar com os crescentes gastos previdenciários dos profissionais da educação, resultando em normativas locais conflitantes com as regras nacionais.

Quanto ao panorama da execução orçamentária nos últimos dez anos, observa-se uma divisão de responsabilidades entre as Secretarias de Educação e de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, especialmente devido ao extenso sistema de ensino superior paulista. Nesse período, os gastos com ensino superior, principalmente nas universidades estaduais, diminuíram em termos reais, enquanto houve aumento na priorização da educação básica.

Além disso, a análise reflete como a escassez de recursos, em períodos de queda de arrecadação, impacta a distribuição dos gastos, especialmente na alocação de despesas para pessoal, custeio e investimentos, sendo este último o mais afetado em momentos de escassez. Tal impacto é diferente entre os gastos classificados como MDE e o total das despesas com educação, sendo que os primeiros têm maior priorização devido às regras constitucionais.

O ano de 2020 é destacado como um ponto de inflexão devido à imprevisibilidade causada pela pandemia, afetando os investimentos, custos de contratos e transferências aos municípios, especialmente em convênios de alimentação e transporte escolar e construção de creches.

Este estudo busca contribuir para o entendimento da gestão orçamentária na educação em São Paulo e promover pesquisas adicionais sobre os envolvidos nesse sistema de financiamento educacional. Pesquisas futuras podem investigar como as regras informais, como a inércia do gasto e as tendências ao incrementalismo,

impactam a gestão orçamentária e os gastos com educação. Espera-se que os resultados aqui apresentados incentivem mais transparência nos dados educacionais e orçamentários, além de uma participação mais ativa na distribuição dos recursos para a educação, visando melhorar a qualidade do ensino público.

Referências

- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 01 Fev. 2024.
- BRASIL. *Emenda Constitucional 14 de 1996*. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do ADCT. 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em 01 Fev. 2024.
- BRASIL. *Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. 1996b. Acesso em 01 de Fev. 2024.
- BRASIL. *Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008*. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do ADCT, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. 2008. Acesso em 03 de Fev. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5719*. Entrada no STF em 05 Jun. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5203861>. Acesso em 01 Fev. 2024.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 108*. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/emenda-constitucional-n-108-274384345>>. Acesso em 01 Fev. 2024
- CALLEGARI, C. *O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo* 5.ed. atual. e ampliada São Paulo: Aquariana: IBSA: APEOESP, 2010. 584p
- CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 857-876, 2007.
- COUTO, L. F.; CARDOSO JR., J. C. *Governança Orçamentária: Transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil*. Boletim de Análise Político-Institucional, v.19, p.75 - 82, 2018.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopses estatísticas da educação básica*. Brasília. INEP, 2023.

MARQUES, F. A construção do futuro: Decreto de 1989 criou um modelo original de financiamento que permitiu o crescimento extraordinário das universidades estaduais paulistas. *Revista de Pesquisa da Fapesp*, 07 Jun. 2019. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/2019/06/07/a-construcao-do-futuro/>.

MARTINS, P. de S. O financiamento da educação básica como política pública. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 26, n. 3, abr. 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19795>.

PERES, U. D. Análise da governança do orçamento público. In: Eduardo Cesar Leão Marques. (Org.). *As políticas do urbano em São Paulo*. 1 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018, v. 1, p. 111-140.

PERES, U. D. Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes. *Rev. Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v.4, n.7, p.65-101, jul./dez. 2016

PINTO, J.M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, Out. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300012&lng=en&nrm=iso.

PINTO. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, Dez. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400846&lng=en&nrm=iso.

MOVIMENTO PROFISSÃO DOCENTE. *Planos de carreira e salários do Magistério Público Estadual* - 2022. Versão 3. Janeiro de 2023.

SÃO PAULO, *Constituição Estadual de 1989*. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em 01 Fev. 2024.

SÃO PAULO. *Lei 1.010 de Junho de 2007*. Dispõe sobre a criação da São Paulo Previdência - SPPREV. Diário Oficial do Estado, São Paulo, SP, 02 Jun. 2007, p.1 Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/71946>. Acesso em 01 Fev. 2024.

SÃO PAULO. *Lei 1.333 de Dezembro de 2018*. Dispõe sobre o sistema de Educação Profissional e Tecnológica do Estado, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, São Paulo, SP, 18 Dez. 2018, p.1 Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/188840>. Acesso em 01 Fev. 2024.

SÃO PAULO. *Lei 17.414 de 23 de setembro de 2021*. Institui o Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo - PAINSP, com o objetivo de promover a assistência técnica e financeira do Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação, aos Municípios, em regime de colaboração, para melhoria da qualidade da educação básica pública. Diário Oficial do Estado, São Paulo, SP, 24 Set. 2021, p.1 Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/200114>. Acesso em 03 de Abr. 2024.

SÃO PAULO. *Lei 1.374 de 30 de março de 2022*. Institui Planos de Carreira e Remuneração para os Professores de Ensino Fundamental e Médio, para os Diretores Escolares e para os Supervisores Educacionais da Secretaria da Educação. Diário Oficial do Estado, São Paulo, SP, 31 Mar. 2022, p.10. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/202860>. Acesso em 03 de Abr. 2024.

SÃO PAULO. *Lei 17.575 de 11 de novembro de 2022*. Altera a Lei nº 3.201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do ICMS. Diário Oficial do Estado, São Paulo, SP, 12 Nov. 2022, p.1. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/205900>. Acesso em 03 de Abr. 2024.

SÃO PAULO. *Proposta de Emenda à Constituição n. 9 de 2023*. Altera a redação da Constituição do Estado na forma que especifica. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000505239>.

SÃO PAULO. *Portal da Transparência do Estado de São Paulo*. Disponível em: <http://www.transparencia.sp.gov.br>. Acesso em: 02 jan. 2024.

SCHICK, A. O PPB e o orçamento incremental. *Revista de Administração Pública*, v. 10, n. 2, p. 65, 1976.

SCHNEIDER, Aaron. Conflito político e instituições orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, p. 87-103, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Contas Anuais*. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/contas-anuais>. Acesso em: 02 fev. 2024.

WILDAVSKY, A. *The politics of the budgetary process*. Boston: Little, Brown and Company, 1964.