

## **APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS CEARENSES COM MELHORES RESULTADOS DO IDEB<sup>i</sup>**

ANTONIO NILSON GOMES MOREIRA. Secretaria de Educação de Maracanaú/CE.  
antonionilson2005@ig.com.br

### **GT Gestão, financiamento da educação e qualidade de ensino**

O trabalho<sup>ii</sup> analisa a aplicação dos recursos da educação nos municípios de Aratuba, Boa Viagem, Catunda, General Sampaio, Ipu, Jijoca de Jericoacoara, Martinópole, Mucambo, São Gonçalo do Amarante e Sobral, com base em dados disponíveis nos *sites* do TCM<sup>iii</sup>, da STN<sup>iv</sup> e do SIOPE<sup>v</sup>, relativos ao período de 2002 a 2009. Estes municípios obtiveram o maior IDEB<sup>vi</sup> em 2007, ou apresentam a maior evolução desse indicador no período 2005-2007, no Estado do Ceará.

O texto está organizado em três partes. Na primeira, justifica a preocupação com a gestão financeira dos sistemas educacionais e explicita a metodologia adotada para a realização do trabalho. Na segunda parte demonstra os dados trabalhados: as receitas e das despesas destinadas à educação nos dez municípios. Finalmente, na terceira parte apresenta as constatações.

### **A GESTÃO FINANCEIRA COMO OPERACIONALIZAÇÃO, NO ÂMBITO LOCAL, DAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.**

A pesquisa teve como foco a aplicação dos recursos da educação, compreendida como a prática cotidiana dos agentes que lidam com o planejamento e a operacionalização do financiamento da educação, nas secretarias municipais de educação e ou nas escolas.

O financiamento é entendido como condição *sine-qua-non* para se implementar qualquer política pública. Consiste, então, em “conhecimento importante para todos aqueles que de uma maneira ou de outra lidam com os problemas relativos à estrutura e ao funcionamento da educação básica”. (VIEIRA, 2008, p. 51). Esse gasto resulta no custo-aluno, que pode ser obtido da divisão das despesas totais de uma etapa específica, em determinado ano, pelo número de alunos da mesma etapa, naquele ano.

Pode-se constatar, com origem no FUNDEF<sup>vii</sup>, o crescente volume de recursos postos à disposição das secretarias municipais de educação. Logo em seguida, no movimento de descentralização, no interior da reforma do Estado, também se percebe recursos serem disponibilizados às escolas. Primeiro em programa único. Depois a intensidade tem se ampliado, de forma que, nos dias atuais, são diversas as iniciativas que transferem recursos diretamente para os estabelecimentos de ensino, sejam de origem federal, estadual, distrital ou municipal.

Diversos autores (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001; DAVIES, 1999) já se referiram ao financiamento da educação como uma *caixa-preta a desvendar*. Na definição de Ferreira (1999), “caixa-preta” consiste em “qualquer sistema cujas funções internas são desconhecidas e cujo funcionamento é estudado mediante avaliação das relações entre valores de entrada (*input*) e de saída (*output*)”. E ainda, “qualquer aparelho ou processo tecnológico vendido ou licenciado para uso, sem que seja permitido ao usuário conhecer os detalhes de seu funcionamento ou interferir neste”.

O foco central deste trabalho está relacionado com o gasto dos recursos da educação nas secretarias municipais de educação. Assim, foi desenvolvido em torno da

seguinte preocupação: como ocorre a gestão dos recursos da educação nos municípios referidos, com base em dados da execução da receita e da despesa informados ao TCM, à STN e ao SIOPE. Assim, os dados foram percorridos na tentativa de responder a algumas questões: quais as origens das receitas destinadas à educação nos municípios? Como se comportam essas receitas? Quais despesas são realizadas para a educação? Qual o custo-aluno? Existem indícios da atuação dos organismos de controle social? As informações prestadas aos diferentes órgãos (TCM, STN e SIOPE) são correspondentes? Esses organismos são instituições para as quais a informação da receita e da despesa realizada constitui-se como atividade obrigatória, sob o risco de penalidades severas, como a tomada de contas especial e o impedimento do recebimento de transferências voluntárias, dentre outras.

As respostas a estas indagações oferecerem pistas para maior aproximação do assunto financiamento da educação no plano local, da gestão desses recursos nos referidos municípios, incluindo a atuação de mecanismos de controle social. À luz desses pontos é que se tenciona apreender a gestão financeira do sistema educacional, nessas localidades.

Definiu-se como objetivo analisar a gestão dos recursos da educação nos Municípios de Aratuba, Boa Viagem, Catunda, General Sampaio, Ipu, Jijoca de Jericoacoara, Martinópole, Mucambo, São Gonçalo do Amarante e Sobral, com arrimo nos dados disponíveis junto do TCM, STN, e SIOPE, no período de 2002 a 2009, à luz da legislação que disciplina o uso das finanças públicas. Para isso, foram analisadas as informações relativas às receitas destinadas à educação, fazendo relações quanto às fontes, origens e evolução; foram examinadas as despesas da educação, procedendo a observações quanto à classificação funcional, ao total da receita, ao gasto por aluno, à valorização do magistério e ao julgamento do TCM; e ainda, foram comparadas informações disponibilizadas por órgãos como TCM, STN e SIOPE.

O estudo foi realizado através da análise documental. Procedeu-se a análise das receitas e das despesas da Função Educação, estas últimas por subfunção. Na análise das despesas foram utilizadas três fontes de dados: o TCM, a STN e o SIOPE.

## **OS DADOS: AS RECEITAS E AS DESPESAS DOS DEZ MUNICÍPIOS**

Foram analisadas as receitas e as despesas de cada município, no período de 2002 a 2009. Considerando a natureza deste trabalho e o volume de dados, se trouxe para cá apenas aqueles que permitem uma apresentação do conjunto.

As receitas tiveram como fonte a informação constante no *site* do TCM, e o trabalho percorreu os seguintes passos:

1. O levantamento com as receitas resultantes de impostos de todos os municípios ao longo do período;
2. O levantamento de outras receitas vinculadas a educação, quais sejam:
  - As “transferências do FNDE<sup>viii</sup>”, que sugerem a existência de captação de recursos e celebração de convênios de transferências diretas;
  - As transferências diretas aos diversos programas - Alimentação Escolar, Transporte Escolar, Dinheiro Direto na Escola, Alfabetização de Adultos etc.;
  - Receitas oriundas de Transferências de convênios realizados com a União ou com o Estado;
  - Receitas do Salário-Educação.
3. A identificação das receitas vinculadas à educação, incluindo aquelas oriundas dos impostos, a contribuição social do salário-educação, as transferências diretas e as transferências voluntárias, o que totaliza o mínimo a ser investido em educação;
4. A definição do correspondente aos 25% das receitas resultantes de impostos, conforme estabelece o Art. 212 da Constituição de 1988;

5. O levantamento de ganhos com o FUNDEB<sup>ix</sup> (ou FUNDEF) em âmbito estadual ou como complementação da União;

A Tabela 01 apresenta a composição total das receitas resultantes de impostos nos dez municípios, considerando o total arrecadado no período de 2002 a 2009. Convém destacar que os municípios poderão estar classificados em dois grupos: o que obtiveram Maior Evolução e os de Maior IDEB no período 2005-2007

**TABELA 01- Composição da receita resultante de impostos nos dez municípios**

Imposto	Maior Evolução					Maior Ideb				
	Aratuba	Boa Viagem	General Sampaio	Ipu	Martinópolis	Catunda	Jijoca de Jericoacoara	Mucambo	São Gonçalo do Amarante	Sobral
IPTU <sup>x</sup>	0,03	0,41	0,03	0,19	0,27	0,09	1,36	0,28	0,25	1,43
IR <sup>xi</sup>	2,56	3,74	1,85	3,79	4,33	2,04	2,51	2,79	1,76	1,91
ITBI <sup>xii</sup>	0,03	0,18	0,01	0,09	0,04	0,02	1,25	0,03	1,05	0,46
ISS <sup>xiii</sup>	1,52	2,74	1,03	3,77	1,67	0,94	3,83	0,16	31,87	4,45
FPM <sup>xiv</sup>	75,23	79,26	73,54	68,54	68,48	75,47	70,15	77,19	52,09	42,81
ITR <sup>xv</sup>	0,03	0,06	0,02	0,04	0,02	0,04	0,01	0,03	0,07	0,01
IPI <sup>vi</sup>	0,15	0,09	0,19	0,15	0,17	0,15	0,15	0,54	0,07	0,29
LC 87/96 <sup>xvii</sup>	0,24	0,15	0,27	0,15	0,31	0,28	0,29	0,22	0,14	0,50
IPVA <sup>xviii</sup>	0,40	1,34	0,34	2,36	0,27	0,48	1,57	0,66	0,60	2,25
ICMS <sup>xix</sup>	19,79	11,50	22,71	20,75	24,32	20,49	18,80	17,91	11,57	44,46
DAT <sup>xx</sup>	0,03	0,52	0,00	0,16	0,15	0,01	0,09	0,19	0,55	1,43
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Conforme exposto, o FPM é a principal fonte de receita, em todos os casos. Em geral, ultrapassa a casa dos 70% do total das receitas, exceto em Sobral, em São Gonçalo do Amarante (estes com 42,81% e 52,09% do total) e em Martinópolis (68,48%). Nos dois primeiros, o volume das outras arrecadações (ICMS e ISS) contribuem para uma menor proporção do FPM

O ICMS é a segunda maior fonte de recursos em todos os municípios, exceto São Gonçalo do Amarante. O menor índice de arrecadação com esse imposto foi em Boa Viagem, com 11,5%, e o mais elevado foi em Sobral, com 44,46%.

Outras receitas foram o Imposto de Renda, o Imposto Sobre Serviços e o Imposto Sobre a propriedade de Veículos Automotores. Dentre esses, os destaques vão para o ISS em São Gonçalo do Amarante, representando 31,87% do total arrecadado pelo município. Também em Sobral, o ISS superou os demais municípios, mas ficando bem distante da proporção acima. O Imposto de Renda em geral foi pouco expressivo. A maior representação sobre o total das receitas deu-se em Martinópolis, com 4,33%. O IPVA significou menos ainda, tendo a maior representação em Sobral, com 2,25% do total das receitas arrecadas com impostos.

Os demais impostos, próprios (IPTU, ITBI, DAT) ou transferidos (ITR, IPI, LC 87/96), sugerem valores simbólicos, sendo raros os casos em que cada um deles chega a atingir meio por cento do total arrecadado com impostos ao longo do período. Quanto ao IPTU, acredita-se na existência de renúncia fiscal dos governantes, com o objetivo de evitar desgastes políticos. O ITBI aponta o baixo número desses movimentos e até a informalidade dessas relações, o que resulta em arrecadação simbólica nos municípios de pequeno porte. Quanto aos impostos transferidos (ITR, IPI, LC 87/96), compreende-se que sua existência funda-se no pacto federativo, mas o seu poder em contribuir para a justiça social nos municípios nordestinos, de pequeno porte, rurais, é muito limitado.

A Tabela 02 apresenta a proporção, em percentual, de fonte dos recursos a serem destinados à educação, nos dez municípios. Pelo exposto, pode-se concluir que os municípios com maior arrecadação da receita resultante de impostos, como Sobral, por exemplo, tem aí originada quase a totalidade dos seus recursos a serem aplicados em educação.

**TABELA 02 – Fontes de recursos da educação dos dez municípios em percentual**

	Aratu- ba	Boa Via- gem	Catun- da	General Sampaio	Ipu	Jijoca de Jericoacoara	Martinó- pole	Mucambo	São Gonçalo do Amarante	Sobral
Mínimo em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE	39,56	27,56	40,02	54,95	46,92	46,91	44,62	47,62	48,84	70,66
FUNDEB do Estado	20,66	54,30	40,16	20,10	19,75	20,71	16,19	31,65	8,27	0,00
FUNDEB Complementação da União	25,64	8,16	7,20	9,89	21,97	22,98	29,78	8,65	20,52	23,25
Subtotal	85,86	90,03	87,38	84,94	88,64	90,60	90,59	87,93	77,63	93,91
Outros	14,14	9,97	12,62	15,06	11,36	9,40	9,41	12,07	22,37	6,09
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

Os demais municípios, com arrecadação em menor escala, obtêm ganhos do Estado e da União para o FUNDEB, enquanto Sobral obteve apenas complementação da União, pois os valores destinados à educação com os recursos próprios, dividido pelo total de alunos, certamente foram superiores a média estadual e inferiores ao estabelecido como custo-aluno-ano para efeito do FUNDEB.

Pelo exposto, pode-se constatar que a vinculação dos recursos decorrentes das receitas resultantes de impostos dos municípios representa em média cerca de 41% das verbas a serem aplicadas na educação. A menor representação deu-se em Boa Viagem, com 27,56%, e a maior ocorreu em São Gonçalo do Amarante, com 48,84%.

Mais uma verba destinada à educação é a Complementação da União ao FUNDEB. A maior representação deu-se em Martinópolis, com 29,78%, e a menor ocorreu em Catunda, com 7,20%. Chama atenção o fato de que os recursos vinculados à educação, incluindo o FUNDEB, atingem quase a totalidade dos valores gastos, 87,5% em média. Os outros 12,5%, também em média, têm origem nas transferências diretas, onde estão incluídos os programas diversos e as transferências voluntárias.

A Tabela 03 apresenta a proporção do crescimento das receitas do FUNDEF, no último ano de sua existência, em 2006, para o FUNDEB, nos seus três primeiros anos, 2007, 2008 e 2009.

Conforme exposto nessa Tabela, as receitas de todos os municípios, no mínimo triplicaram, e todos em proporções muito próximas. Sobral foi o município que mais ganhou com o FUNDEB. Conforme demonstrado, a sua receita desse fundo em 2009 atingiu um crescimento de quase cinco vezes, comparado ao valor do fundo em 2006. Depois vêm General Sampaio e Catunda. Convém ressaltar que não foi considerado o valor estabelecido para o Município de São Gonçalo do Amarante, pelo fato de suas receitas do FUNDEB, Complementação da União, em 2008, terem sido informadas como Convênios com a União, o que compromete a análise.

Cabe esclarecer que não se aplicou qualquer índice de correção monetária aos valores desses anos, de 2006 a 2009, estando a comparação feita apenas pelo valor nominal de cada ano.

**TABELA 03 – Crescimento da receita com a implantação do FUNDEB, em relação ao FUNDEF**

Situação	Município	ano		
		2007	2008	2009
Maior Evolução	Aratuba	1,29	1,78	3,07
	Boa Viagem	1,32	1,76	3,08
	General Sampaio	1,42	2,07	3,49
	Ipu	1,37	1,69	3,06
	Martinópolis	1,40	1,91	3,31
Maior IDEB	Catunda	1,43	2,04	3,47
	Jijoca de Jericoacoara	1,30	1,74	3,03
	Mucambo	1,34	1,68	3,02
	São Gonçalo do Amarante	1,70	0,00	1,70
	Sobral	1,88	3,06	4,94

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE

As despesas dos dez municípios foram obtidas a partir das informações constantes nos *sites* do TCM, da STN, e do SIOPE, no período de 2002 a 2009, no primeiro, e 2005 a 2009, nos demais. Pelo volume dos dados, não foram transportados para este texto em sua totalidade.

Considerou-se o informado na Função Educação, em cada uma das subfunções. Pode se verificar, dentre outros, a da regularidade da despesa, entendida como o registro de valores sempre que houver o atendimento da demanda, conforme os dados do censo escolar, além da sua evolução e crescimento em padrões razoáveis, entre um ano e outro e no período. Também foi analisada a correta classificação da despesa, na perspectiva de verificar se o registro ocorre de fato na subfunção devida.

Também observou-se pistas sobre a atuação dos mecanismos de controle social, mais especificamente ao Conselho do FUNDEF desses municípios.

Foi considerada a possibilidade de elevação das despesas nos anos de eleição municipal, ou nos imediatamente subsequentes, para fortalecer a campanha do grupo político no poder. Finalmente, observou-se se os municípios contam com a competência técnica, seja interna ou externa, para a captação de recursos, em todos os seus desdobramentos. Convém esclarecer que as respostas a essa indagação não foram obtidas junto ao TCM, mas ao FNDE, também mediante consulta ao seu sítio.

**TABELA 04 – Custo Aluno-Ano dos dez municípios de 2002 a 2009, e valor aluno-ano do FUNDEF/FUNDEB**

	Município	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Maior evolução	Aratuba	797,76	609,56	1.105,28	1.393,77	1.253,49	1.200,59	1.546,35	1.775,04
	Boa Viagem	599,24	607,62	678,56	780,39	877,87	1.179,46	1.547,14	1.619,01
	General Sampaio		663,69	727,67	818,51	875,42	1.169,81	1.387,72	1.729,85
	Ipu		194,67	635,37	862,72	929,40	1.144,46	1.570,38	1.472,76
	Martinópolis	419,89	654,91	772,08	844,58	1.059,13	1.230,97	1.612,96	1.873,97
Maior ideb	Catunda	567,66	296,47	578,28	727,97	870,30	764,64	1.372,89	1.613,56
	Jijoca de Jericoacoara	588,54	590,49	730,83	917,20	1.092,99	1.357,36	1.686,74	2.082,97
	Mucambo	334,77	219,88	311,40	907,00	992,01	1.342,66	1.675,09	1.816,50
	São Gonçalo do Amarante	473,08	543,18	618,52	704,66	832,30	1.071,09	1.330,44	1.551,98
	Sobral		708,25	880,92	1.099,29	1.092,93	1.364,49	1.626,67	1.749,47
Valor aluno-ano fundef/fundeb		418,00	462,00	564,63	620,56	682,60	946,29	1.132,34	1.221,34

Fonte: Elaboração do autor com suporte em dados disponíveis no sítio do TCM-CE.

A Tabela 04 apresenta o valor total investido por aluno, por ano, nos dez municípios, no período de 2002 a 2009 e, ainda, o valor aluno-ano do FUNDEF ou FUNEB em cada um desses anos. O valor aluno-ano do FUNDEF ou FUNEB, abaixo, na Tabela, objetiva um parâmetro acerca da política de financiamento educacional a cada ano. Convém lembrar, entretanto, que até 2006 o FUNDEF contemplava apenas a matrícula do ensino fundamental. A partir de 2007, o FUNDEB cobre a toda a educação básica, mas isto se deu de forma progressiva.

Os dados sugerem que as despesas de Ipu e de Mucambo, em 2003, foram informadas apenas parcialmente. Ainda, a relação entre a receita estabelecida, conforme apresentado para cada município, se reflete também no investimento por aluno. Comparado ao valor do FUNDEF/FUNDEB, ao longo de toda série, os maiores investimentos por aluno-ano ocorreram em: Aratuba, nos anos de 2002, 2004, 2005 e 2006; em Sobral, nos anos de 2003 e 2007; e em Jijoca de Jericoacoara, nos anos de 2008 e 2009.

**TABELA 05 – Percentual de investimentos em educação conforme art. 212 da Constituição Federal, em 2009, por Município, segundo STN, SIOPE e TCM**

Município	% declarado à STN	% declarado ao SIOPE	% apurado pelo TCM
Aratuba	27	27,03	26,47
Boa viagem	26,7	26,73	24,22
Catunda	A COMPROVAR	25,24	20,57
General Sampaio	26,4	26,44	22,31
Ipu	31,5	31,59	-
Jijoca de Jericoacoara	32,4	32,45	37,41
Martinópolis	26,2	26,21	32,31
Mucambo	31,3	31,37	28,89
São Gonçalo do Amarante	25,6	25,60	6,95
Sobral	27,9	27,91	-

Fontes: Elaborado pelo autor, com suporte em dados disponíveis no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional, do SIOPE, e outros fornecidos pelo TCM-CE

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 212, um mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos a serem aplicadas em manutenção e desenvolvimento do ensino pelos municípios. Entende-se, com isso, que valores, mesmo superiores, mas muito próximos a esse piso, sinalizam uma preocupação maior em cumprir o disposto na legislação. A Tabela 05 apresenta o percentual de investimento em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no ano de 2009, por município, conforme estabelece o art. 212 da Constituição Federal. Os dados constantes dessa Tabela foram obtidos em consulta ao sítio da STN e estão comparados com os percentuais aprovados pelo TCM

Conforme exposto, pelos dados da STN, os municípios que mais investiram foram Jijoca de Jericoacoara, Ipu e Mucambo, com 32,4%, 31,5% e 31,3%. Os de investimento intermediário são Sobral, com 27,9%, e Aratuba, com 27%. Os Municípios de Boa Viagem, General Sampaio, Martinópolis e São Gonçalo do Amarante são aqueles com menores percentuais, variando de 26,7% a 25,6%.

Chama atenção a diferença entre os dados informados à STN e os correspondentes após a apreciação do TCM. Sob o ponto de vista desse último, os municípios que mais investiram em educação em 2009 foram Jijoca de Jericoacoara, Martinópolis e Mucambo, em percentuais consideravelmente superiores aos da STN. Nos demais, nos casos em que as duas informações estão disponíveis, a relação se inverte. Chama atenção também, nos dados do

TCM, o baixo percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por São Gonçalo do Amarante.

Conforme estabelece a Lei 11.494/2007, um mínimo de 60% das receitas do FUNDEB deverá ser destinado às despesas com remuneração dos profissionais do magistério. Não alcançando esse percentual, faz-se comum o rateio da diferença, a título de abono, 14º salário, ou outro, inclusive com bônus político para o gestor. A Tabela 06 apresenta a parcela da referida receita destinada a essa despesa, no ano de 2009.

**TABELA 06 – Percentual de aplicação do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério em 2009**

	Município	%
Maior evolução	Aratuba	61,35
	Boa Viagem	65,54
	General Sampaio	60,07
	Ipu	63,59
	Martinópolis	80,0
Maior idêb	Catunda	76,08
	Jijoca de Jericoacoara	64,08
	Mucambo	71,11
	São Gonçalo do Amarante	65,87
	Sobral	70,55

Fonte: SIOPE

Pelo exposto, maior valorização dos profissionais do magistério, na dimensão da remuneração, aconteceu, no ano de 2009, em Martinópolis, Mucambo e Sobral. O menor percentual de investimentos no pagamento pelo trabalho dos profissionais da educação deu-se em General Sampaio. A diferença sugere diversidades de posição nas redes municipais em relação à mesma matéria, no caso, o salário dos professores e, ainda, a distância da equidade a que estão sujeitos os alunos desses municípios.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS: O QUE DIZEM AS CAIXAS-PRETAS**

Como já referido, o financiamento da educação ainda consiste numa caixa-preta a ser desvendada. A gestão financeira da educação foi situada como parte da política de financiamento da educação, consistindo na sua operacionalização em âmbito local, seja na Secretaria de Educação ou na escola.

No que diz respeito ao conjunto dos gastos analisados, as despesas com a subfunção Administração Geral, que custeiam os gastos das secretarias de educação, não foram registradas por todos os anos em todos os municípios. Em alguns, só por parte do período considerado, no Município de Mucambo, essa despesa sequer chegou a ser registrada. Também foram comuns os acréscimos e/ou decréscimos da despesa. Essas omissões ou reduções se dão por estarem os gastos contabilizados em outras subfunções, notadamente o Ensino Fundamental. Nesse caso, houve omissão do Conselho do FUNDEF para os fatos ocorridos até 2006, já que foram contabilizadas naquele Fundo despesas por ele não contempladas .

As despesas com o Ensino Fundamental apresentaram uma progressão regular em seis municípios - Boa Viagem, General Sampaio, Jijoca de Jericoacoara, Martinópolis, São Gonçalo do Amarante e Sobral. Os outros quatro apresentam crescimentos ou decréscimos que não são decorrentes da redução ou do aumento do número de alunos ou da receita.

Martinópolis realizou despesas com Educação Infantil apenas em um ano, mesmo havendo matrícula nessa etapa durante todo o período. Em General Sampaio e em Sobral,

percebe-se o registro da despesa com crescimento regular. Neste, o gasto chega a dobrar no ano de 2009, em relação ao anterior, sem o acréscimo significativo na clientela. Nos demais, percebe-se uma situação frequente de oscilação da despesa entre um ano e outro, o que não procede da redução ou ampliação do atendimento.

O Município de Jijoca de Jericoacoara, mesmo contando com a matrícula, não registrou despesa com Educação de Jovens e Adultos no período considerado. Em outros três - Catunda, Martinópolis e São Gonçalo do Amarante - esse gasto não foi informado em alguns dos anos analisados. Nos demais, pode-se constatar o movimento de oscilação da despesa, inclusive com valores simbólicos.

As despesas com Educação Especial foram registradas em apenas três dos dez municípios - Boa viagem, Martinópolis e Sobral. No primeiro, esse registro acontece apenas em um ano da série e com valor irrisório, o que não pode ser traduzido como atendimento da clientela. No segundo, o registro acontece nos dois primeiros e nos três últimos anos da série, o que já pode significar público-alvo atendido. No terceiro, o gasto sucede em um só ano, 2005, e pode sinalizar algum investimento destinado ao recebimento de pessoas com deficiência.

As despesas com Alimentação e Nutrição referem-se aos gastos com o programa da “merenda escolar”. Dois municípios - Boa Viagem e Jijoca de Jericoacoara - registraram esse gasto em todo o período da série e com evolução regular, considerando o número de alunos atendidos e o crescimento da receita para este fim. Em Aratuba, Catunda, General Sampaio, Martinópolis e Sobral, são apresentados registros em apenas parte do período. Em Ipu, Mucambo e São Gonçalo do Amarante, o gasto demonstra uma oscilação que não se explica pela matrícula.

Em cinco municípios, são registradas despesas com Ensino Superior: Aratuba, Ipu, Martinópolis, Mucambo e Sobral. É provável que esse gasto se refira à formação de professores em nível de licenciatura plena, e não à oferta de educação superior pelo Município para a população. Nesse caso, a subfunção apropriada seria a Formação de Recursos Humanos.

Aratuba apresentou, durante seis anos da série, despesas com a subfunção Educação Profissional. Não se compreende que o gasto decorra da oferta de cursos profissionalizantes para a população, mas da formação continuada de seus servidores em patamar profissionalizante. Hipótese dessa despesa é habilitação em nível técnico para o exercício da função de secretário escolar, ou a habilitação de professores em nível médio. A subfunção apropriada também seria a Formação de Recursos Humanos.

São Gonçalo do Amarante registrou despesas na subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, esta vinculada ao órgão municipal de assistência social. Acredita-se que essa despesa esteja relacionada a investimentos para o atendimento de crianças pequenas, como, por exemplo, a construção de creches.

Alguns municípios exibiram despesas nas subfunções Difusão Cultural, Desporto Comunitário, Lazer, Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico, além de Dívida Interna, Transferências e Outros Encargos Especiais. No primeiro grupo, estão as secretarias de educação que englobam outras pastas, como a cultura, o desporto, a ciência e tecnologia etc. No segundo, estão as despesas com o pagamento de operações de crédito realizadas por esses municípios.

No que se refere ao conjunto de dados obtidos do TCM, STN e SIOPE, apesar do tempo de vigência da legislação que disciplina a matéria, Lei 4.320, de 17 de março de 1964, percebe-se que os municípios ainda precisam avançar para uma correta explicitação dos gastos com a educação.

Comparando o mínimo a investir em educação (receitas resultantes de impostos somadas ao ganho e complementação do FUNDEB, às transferências do FNDE e aos

convênios) com o total das despesas em cada um dos anos da série, pode-se constatar que os municípios, em geral, superam o valor mínimo. A única exceção foi Boa Viagem, onde, comparadas as receitas e as despesas, constatou-se um *deficit* de 42% ao longo do período.

Apesar dos avanços nos mecanismos de controle (interno, externo e social), ainda percebe-se a elevação de gastos em ano de eleição municipal, ou no imediatamente seguinte. Acredita-se que o excesso de gastos sem uma justificativa plausível pode fortalecer o grupo com mandato em vigor. No período em consideração, houve dois processos eleitorais em cada município, 2004 e 2008, totalizando 20 pleitos. Embora a lei de Responsabilidade Fiscal já discipline a situação financeira das despesas classificadas como Restos a Pagar, em especial nos anos de eleição, ainda assim, em 11 desses pleitos, a despesa cresceu mais do que no exercício anterior, e em nove constata-se equilíbrio.

Em consulta ao sítio do FNDE, no período considerado, os dez municípios desenvolveram estratégias para captação de recursos adicionais, mediante transferências voluntárias. Nos oito anos (2002 a 2009), três municípios - Aratuba, Boa Viagem e Mucambo - receberam recursos adicionais em pelo menos cinco exercícios. Além dos recursos do FNDE, também constatou-se que parte desses municípios firmou convênios no período junto à esfera estadual. Dentre esses, merece destaque o PRODEM, Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal, por intermédio do qual foram transferidos recursos consideráveis para o Município de Catunda nos anos de 2006 e 2007.

Considerando o julgamento das contas dos secretários de educação dos municípios pelo TCM, chama atenção a predominância de contas consideradas Irregulares ou Regulares com Ressalvas, sendo raros os casos em que as contas foram Aprovadas. Isto sinaliza a distância entre o correto registro dos gastos da educação na visão dos gestores e a compreensão destes pelo Tribunal. É um sinal bastante positivo, no entanto, para a educação, na perspectiva da vigilância ao cumprimento do disposto nas normas.

## CONCLUSÕES

Em razão do exposto, e considerando a aplicação dos recursos da educação em seu conjunto, o trabalho chega às conclusões na sequência delineadas.

1) O investimento público total em educação informado pelos municípios ainda é passível de questionamentos. Como exemplo, os valores transferidos diretamente pelo Governo Federal diretamente às escolas, sob o título de PDDE<sup>xxi</sup>, frequentemente não estão considerados nos balanços.

2) O registro do gasto público ainda não atende estritamente ao disposto na legislação que o disciplina. Exemplo comum é a ausência de gastos em algumas subfunções, fato corriqueiro nos municípios (Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos) ou, de modo inverso, o registro da despesa em subfunção cuja despesa não ocorre de fato (Ensino Superior, Educação Profissional). Quando há uma vinculação de recursos, como o FUNDEF, e são pagas despesas não contempladas pelo Fundo (professores da Educação Infantil ou da Educação de Jovens e Adultos) entende-se que há, no mínimo, descuido no cumprimento da legislação, o que não se espera de qualquer agente público.

3) Ao que tudo indica, os mecanismos de controle social ainda não funcionam a contento. Isto pode ser constatado nos diversos casos em que não se identificam as despesas com as subfunções Educação Infantil e Educação de Jovens e Adultos, mesmo havendo alunos regularmente matriculados. Deduz-se que esses gastos foram contabilizados como Ensino Fundamental, isso no período em que o FUNDEF, em vigor, não privilegiava aquelas subfunções. Conclui-se não haver o pleno acompanhamento das despesas por esses colegiados.

É compreensível que essas organizações sociais apresentem um ganho importante para a sociedade, pós-Constituição de 1988. Em decorrência do estado em que se encontram, ainda demandará algum tempo para a superação dos problemas, em razão da rotatividade dos conselhos e dos conselheiros e da ausência de políticas efetivas para o seu fortalecimento. Tão logo os conselheiros começam a compreender melhor a natureza do seu trabalho (entre dois e quatro anos), são substituídos, em sua totalidade, por outros que ainda vão percorrer a mesma trajetória, desde o início. Desta maneira, tudo parece estar sempre recomeçando. Essa situação se modificará, certamente, se houver uma política nacional, coordenada pelo FNDE, realizada em parceria com os municípios mediante convênio, proporcionando anualmente a formação desses agentes em um formato mais intensivo do que o modelo praticado pelo programa Formação pela Escola.

4) O papel do Tribunal de Contas dos Municípios é de capital importância no controle externo dos gastos públicos. Como já exposto, se reputa a sua apreciação das contas bastante rigor, a julgar pelo considerável volume de contas desaprovadas total ou parcialmente. Acredita-se, entretanto, que passam despercebidas por esse colegiado as situações elencadas há pouco, principalmente a ausência de gasto em uma subfunção quando, de fato, a despesa ocorreu. Em entrevista realizada junto ao órgão, foi questionada a situação, inclusive apontando exemplos do fato. A resposta limitou-se a reproduzir conceitos estabelecidos na legislação sobre o que é Função e Subfunção.

5) Embora tenham finalidades distintas, os órgãos TCM e STN e o instituto SIOPE, no que se refere estritamente ao objeto deste trabalho, são instituições públicas que têm por base o mesmo conjunto de informações: as receitas e as despesas públicas. O tratamento dos dados apresenta, todavia, resultados diversos, o que dificulta o entendimento do cidadão comum. Os diferentes percentuais em investimento na educação, no mesmo ano e pelo mesmo município são exemplos que explicitam a situação dada.

Observando as receitas e as despesas, não se pode inferir que há uma relação diretamente proporcional entre os recursos disponíveis e os investimentos em educação.

Da mesma forma, no grupo dos municípios de maior IDEB, também não se pode inferir que há uma relação diretamente proporcional entre o PIB *per capita* e o investimento em educação. O maior investimento por aluno ocorreu em Jijoca de Jericoacoara, enquanto o maior PIB *per capita* deu-se em São Gonçalo do Amarante.

Espera-se que o exposto tenha possibilitado o alcance dos objetivos propostos, e que, em especial, possa contribuir para uma melhoria dos serviços da gestão financeira da Secretaria de Educação, com suporte nos diversos aspectos discutidos.

## NOTAS

---

<sup>i</sup> Este trabalho é parte da pesquisa Bons Resultados do IDEB: estudo exploratório de fatores explicativos, desenvolvida no âmbito do Observatório da Educação (MEC/INEP), coordenada no Estado do Ceará pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sofia Lerche Vieira. Foram investigadas as iniciativas de âmbito local que contribuíssem para a elevação do IDEB entre 2005 e 2007. Além do nosso Estado, também são investigados outros vinte municípios em São Paulo e Mato Grosso do Sul.

<sup>ii</sup> Este trabalho constitui artigo síntese da Dissertação intitulada **Aplicação dos recursos da educação**: estudo exploratório em municípios cearenses com melhores resultados do IDEB, do Curso de mestrado Acadêmico em Educação da Universidade Estadual do Ceará. Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sofia Lerche Vieira. Aprovado em 28/09/2011.

<sup>iii</sup> Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

<sup>iv</sup> Secretaria do Tesouro Nacional.

<sup>v</sup> Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação.

<sup>vi</sup> Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

<sup>vii</sup> Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério.

<sup>viii</sup> Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

---

<sup>ix</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério.

<sup>x</sup> Imposto Sobre a propriedade Territorial Urbana.

<sup>xi</sup> Imposto de Renda.

<sup>xii</sup> Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter vivos

<sup>xiii</sup> Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.

<sup>xiv</sup> Fundo de Participação dos Municípios.

<sup>xv</sup> Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural.

<sup>xvi</sup> Imposto sobre Produtos Industrializados.

<sup>xvii</sup> Lei Complementar 87/96, ou Lei Kandir (desoneração das exportações).

<sup>xviii</sup> Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.

<sup>xix</sup> Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços.

<sup>xx</sup> Dívida Ativa Tributária.

<sup>xxi</sup> Programa Dinheiro Direto na Escola.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei 9.394, de 20 de Dezembro de 1996**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)> Acesso em 05/10/2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Portaria nº 006, de 20 de junho de 2006**. Disponível em <[www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)>

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **SIOPE. Sistema de informações sobre Orçamentos Públicos em Educação**. Manual para o Usuário. Brasília: MEC, 2010. Disponível em [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

CEARÁ. **Lei nº 12.160, de 04 de agosto de 1993**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios. Disponível em <[www.tcm-ce.gov.br](http://www.tcm-ce.gov.br)>. Acesso em 10/10/2010.

DAVIES, N. **O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa-preta**. Campinas: Editora Autores Associados, 1999.

FERREIRA, A. B. de H; **Novo Aurélio Século XXI – O Dicionário da Língua Portuguesa**. Editora Nova Fronteira, Versão 3.0, digital, 1999. Correspondente a versão integral do Novo Dicionário Aurélio – Século XXI, de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, publicado pela Editora Nova Fronteira.

MOREIRA, A. N. G; **Aplicação dos recursos da educação: estudo exploratório em municípios cearenses com melhores resultados do IDEB**. Dissertação. Mestrado em Educação – Centro de Educação – Universidade Estadual do Ceará, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ. **Regimento interno do Tribunal de Contas dos Municípios**. Disponível em <[www.tcm-ce.gov.br](http://www.tcm-ce.gov.br)>. Acesso em 10/10/2010.

VIEIRA, S. L; ALBUQUERQUE, M. G. M. (2001). Financiamento da educação: uma caixa-preta a desvendar. In: **Estrutura e funcionamento da educação básica**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha/UECE, p. 67-88.

VIEIRA, S. L. **Educação básica: política e gestão da escola**. Fortaleza: Líber Livro, 2008.